

La e-governança municipal

Clelia Colombo Vilarrasa



Programa Ciutats i Persones
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Col·leccions CiP

Articles Municipalistes

número 3, 2011



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

Col·lecció d'Articles Municipalistes

Aquesta col·lecció d'articles digitals és un espai de reflexió sobre els èxits i els reptes municipalistes a la Catalunya d'avui. Es tracta d'una col·lecció no periòdica d'encàrrecs a persones expertes sobre temes candents pel municipalisme; articles acadèmics curts baixats a l'anàlisi pràctic de la realitat i l'actualitat.

Autora

Clelia Colombo Vilarrasa és doctora en Polítiques Públiques i Transformació Social i llicenciada en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona. Màster en Tècniques d'Investigació Social Aplicada per la UAB i la UB. Les seves principals àrees d'interès són la innovació democràtica, la participació ciutadana i l'estudi de l'efecte de les tecnologies de la informació i la comunicació en la participació política.

És investigadora de l'IGOP i membre del grup de recerca Democràcia, eleccions i ciutadania de la UAB. Els darrers anys ha impulsat experiències de participació ciutadana i de democràcia electrònica des de la Fundació Jaume Bofill i des de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya. Actualment dirigeix una unitat d'anàlisi de polítiques públiques del Servei d'Ocupació de Catalunya.

Introducció

Actualment les democràcies representatives occidentals es troben en una situació de desafecció democràtica i de crisi de legitimitat política, que porta associada la desconfiança de la ciutadania cap a les institucions i els representants polítics (Putnam i Goss 2003). En trobem un exemple en l'anomenat moviment del 15M, sorgit a l'estat espanyol el maig de 2011 i que ha tingut rèpliques a nombrosos països occidentals. En aquest context, emergeix el que coneixem com governança o govern relacional, que reforça la democràcia representativa amb la incorporació de nous instruments i una major participació de diversos actors en el govern.

Les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC en endavant) han irromput a l'era industrial provocant un canvi de paradigma cap a la societat de la informació i el coneixement (Castells 2000). Si bé el seu naixement, a mitjans del segle XX, va associat a la investigació militar i a l'experimentació científica, la seva evolució ha suposat la seva generalització en tots els àmbits de la vida, també en la política, on s'han incorporat en els processos de govern, administració, governança, participació i mobilització ciutadanes.

La incorporació de les TIC a la política ha introduït canvis fonamentals en els sistemes polítics democràtics (Ciulla i Nye 2002, Clift 2003, Norris 2004), donant lloc a diverses situacions en funció del model de gestió política en el que s'incorporen, abarçant models d'administració electrònica, govern electrònic o governança electrònica (Hagen 1997, Van Dijk 2000, Bellamy 2000, Hoff, Horrocks i Tops 2000, Subirats 2002).

Aquest article se centra en la incorporació de les TIC a la governança i en les seves oportunitats en els governs locals, que han liderat l'impuls d'experiències de e-governança, per les seves característiques de proximitat i pel rol que han assumit en la dinàmica local-global.

La e-governança

Les TIC han introduït innumerables oportunitats en l'àmbit de la política, on han multiplicat exponencialment la circulació d'informació i la comunicació entre ciutadania i representants polítics, elements essencials des dels inicis de la democràcia. En funció del tipus de relacions establertes i del model de gestió política al que s'incorpora Internet, podem diferenciar les

situacions de *e-govern* i *e-governança*, que suposen respectivament la incorporació de les TIC al govern tradicional i la seva utilització en el govern relacional o govern en xarxa (Brugué i Gomà 1998).

Ens centrarem aquí en la *e-governança*, entesa com la incorporació de les TIC a un sistema de govern complex que introdueix la participació de diversos actors en el govern i comporta canvis en els rols dels poders públics, en la posició que adopten en els processos de govern i en la utilització de nous instruments de govern (Blanco i Gomà 2002). Per les seves característiques de relacions horitzontals, multiplicitat d'actors, funcionament descentralitzat i no acotat geogràficament, les TIC podrien facilitar la transició del govern tradicional al govern relacional amb la potenciació de formes d'*e-governança*.

Internet facilita i amplifica el procés en el que la ciutadania i els diversos actors s'involucren en la democràcia. El fàcil accés a la informació política i la interactivitat en les relacions entre la ciutadania i les persones representants, faciliten una comunicació més propera i personalitzada i permeten participar més directament i col·lectivament, possibilitant l'avançament cap a noves formes de política i de participació ciutadana. Les TIC permeten una comunicació multinivell en un mateix espai i sense condicionants de temps fet que, unit al caràcter escrit de les comunicacions a través d'ordinador, possibilita realitzar intervencions més reflexives i argumentades, amb la possibilitat de preparar-les i documentar-les extensament. Finalment destaca la transparència com a un element facilitat per Internet ja que la xarxa permet recollir, publicar i fer accessibles les intervencions dels ciutadans i les ciutadanes i les respostes que s'hagin pogut donar per part del personal tècnic i polític.

La xarxa permet elevar la participació política de la ciutadania -tant pel que fa referència a la quantitat com a la intensitat- i permet estendre-la a sectors de població que normalment no participen o que participen menys -joves, adolescents, ciutadania no associada -. Un dels principals avantatges d'Internet en aquest sentit és que permet una participació sense límits de temps, espai o distància, fet que comporta que molts ciutadans i ciutadanes que tenen dificultats per participar presencialment a causa del temps o del lloc on s'ha de participar, ho puguin fer més fàcilment. A més a més Internet, per les seves característiques de flexibilitat i immediatesa, facilita la obertura d'espais de participació electrònica com fòrums de debat virtuals o xats, ja que la xarxa possibilita una major flexibilitat en els processos participatius impulsats. D'altra banda, la xarxa introdueix un element fonamental de cara a la viabilitat de la participació extensa, ja que suposa una reducció dels costos, tant a nivell econòmic, com a nivell organitzatiu i de temps a dedicar-hi.

L'altra cara de la moneda són els límits de l'ús de les TIC per a la governança. Cal apuntar en primer lloc que el principal límit el trobem en la divisòria digital que suposa un accés

desigual a les TIC i l'exclusió de bona part de la població de les mateixes. A Catalunya segons dades de l'IDESCAT, l'any 2010 un 68,3% de les llars disposen de connexió a Internet. Tot i que la xifra ha evolucionat molt en els darrers anys, trobem fortes desigualtats tècniques entre les persones connectades –en relació a la potència i qualitat dels equips informàtics i de les connexions –, desigualtats en l'ús – en funció de l'edat, el gènere, el nivell d'estudis o el lloc de residència –, i encara quedaria un 31,7% de les llars sense connexió¹.

En processos d'e-participació, l'estratificació digital pot suposar un biaix en el perfil de les persones que participen electrònicament, exclouent o discriminant una part de la població i provocant un dèficit de representativitat i una desigualtat entre qui té i qui no té informació i capacitat d'incidència política.

D'altra banda convé tenir present el risc que suposa l'excés i la poca qualitat de la informació que sovint es difon a través d'Internet i el perill que el seu impacte en la política suposi una possible pèrdua de la qualitat de la participació i la deliberació polítiques, la pèrdua del valor afegit dels processos presencials –socialitzadors i generadors de cultura participativa–, la manca de cultura participativa electrònica, o el biaix en el perfil dels i les participants.

A Catalunya, tot i les dificultats per aconseguir canvis radicals en els sistemes polítics a través dels mecanismes tecnològics (Norris 2004, Colombo 2007), trobem nombroses experiències de e-governança que s'han desenvolupat en els darrers anys, si bé encara s'està lluny de la seva generalització. Internet s'incorpora majoritàriament en la governança com a element de reforç de la governança *offline*, suposant un complement d'algunes formes de participació.

L'impuls de la e-governança és desigual i depèn encara en forta mesura de variables com el color polític del govern local, la mida del municipi i el context participatiu. Així, en municipis amb governs municipals d'esquerres, amb major nombre d'habitants i on hi ha una estructura formal participativa com ara l'existència de regidoria o de reglament de participació ciutadana, trobem un major ús d'Internet per al govern relacional (Colombo 2010).

¹ Institut Català d'Estadística (IDESCAT) <http://www.idescat.cat> [Data de consulta: setembre de 2011]

Algunes reflexions

A continuació es presenten breument algunes reflexions a tenir presents a l'hora d'abordar la e-governança.

En primer lloc, cal apuntar que l'aparició de les TIC i la seva incorporació a la política en general (i a la política municipal en particular), està suposant un pas endavant cap a la *e-governança*. Les TIC són eines que poden ajudar a enfortir i complementar la informació dels i les ciutadanes, la comunicació entre aquestes i les persones representants, així com la comunicació entre la ciutadania.

Tot i així, la incorporació d'Internet a la política ha estat sovint unidireccional, potenciant els mecanismes de govern electrònic, lluny de fomentar la governança electrònica. Així doncs, ha suposat una millora de l'acció política, els processos de govern i la informació, però queda encara lluny de fomentar la interacció entre política i ciutadania, potenciar la participació en processos de debat i de formació d'opinió, fer als ciutadans més participants del control democràtic del poder i possibilitar una democràcia directa basada en la organització de referèndums freqüents a través del vot electrònic.

D'altra banda cal apuntar que la participació a través de les TIC no pot substituir la participació que es fa de manera presencial, sinó que ha de complementar-la. D'aquesta manera s'intenta d'una banda evitar que l'estratificació digital estableixi desigualtats en les oportunitats de la ciutadania a l'hora de participar, i d'altra banda es preserva els elements socialitzadors i generadors de cultura participativa de la governança.

Finalment cal tenir present que les TIC són eines que es troben al servei de les institucions i de la ciutadania. Com a tals, són versàtils a la utilització que se'n faci i per tant depenen de la voluntat política de qui impulsa els processos participatius electrònics i de les persones participants. S'obre doncs un procés per anar avançant cap a la creació i consolidació d'una cultura participativa forta, per part de ciutadania i política, que permeti normalitzar la consulta popular i la participació ciutadana.

Propostes d'actuació

De cara al foment de la governança i la participació ciutadana, i a la plena incorporació d'Internet en les mateixes, es recomana:

- Reglamentar la participació ciutadana. Espanya compta amb un marc legal que recolza i fomenta la participació ciutadana, de manera que als diferents nivells de govern es troba legislació, mesures i regulacions sobre la participació de la ciutadania en l'esfera pública. Tanmateix, les experiències participatives són més nombroses en les temàtiques on l'ordenament jurídic estableix específicament que hi ha d'haver participació ciutadana, per exemple en matèria d'urbanisme. Aquest fet ens permet pensar que reglamentar la participació ciutadana podria ser una manera d'augmentar el nombre d'experiències participatives i fomentar així la millora de la qualitat democràtica, en aquest cas, de les polítiques públiques municipals.
- Fomentar el desenvolupament i la implantació d'eines de participació electròniques, que permetin que puguin ser utilitzades en les experiències participatives, en cas que sigui pertinent. Per exemple a través de l'impuls de plataformes de participació ciutadana electrònica i de funcionalitats participatives a les pàgines web municipals.
- Desplegar condicions tècniques d'infraestructures adequades a les necessitats, així com condicions socials que suposin un ús d'Internet habitual i general per part de la població. D'aquesta manera s'afavoreix que les TIC puguin desplegar totes les seves potencialitats.
- Graduar el nivell de dificultat de les eines de e-governança. Tenint en compte l'anomenada segona divisòria digital, caldria graduar molt bé el nivell de dificultat de les eines de participació que s'impulsen per Internet, oferint eines per a participar que s'adeqüessin als diversos nivells d'ús i de coneixement de les eines electròniques i del nivell educatiu de les persones participants.
- Cercar estratègies que tinguin en compte la diversitat en la participació. Els anomenats "nadius/natives digitals" utilitzen la xarxa majoritàriament de manera més activa, creant i compartint continguts *online*. De cara a impulsar la e-governança, cal tenir en compte les diferents maneres d'utilitzar Internet i crear grups intergeneracionals, que puguin compartir i aprendre els uns dels altres.
- Finalment, fins que no desaparegui la divisòria digital, cal potenciar les experiències mixtes com una manera d'incorporar les millores significatives introduïdes per les TIC i concretament per Internet en la informació i la comunicació dels i les participants, així com en la reducció dels problemes de cost, temps i espai per a la participació, tot mantenint els elements socialitzadors i generadors de cultura participativa propis de la presencialitat, així com permetent la participació de les persones que no tenen accés a Internet o no tenen un accés d'òptima qualitat.

Referències

- BLANCO, I . i GOMÀ, R. (coords.) (2002) Gobiernos locales y redes participativas. Barcelona: Ariel.
- BRUGUÉ, Q. i GOMÀ, R. (1998) Gobierno local y políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- CASTELLS, M. (2000) La era de la Información. Vol. I: La sociedad red. Madrid: Alianza Editorial.
- CIULLA, E. i NYE, J.S. (2002) (eds.) Governance.com: Democracy in the Information Age. Washington: Brookings Institution Press.
- CLIFT, S. (2003) E-Democracy, E-governance an Public Net-Work. Publicus.net. [Article en línia] [Data de consulta: juny 2004] <http://www.publicus.net>.
- COLOMBO, C. 2007. "e-Participació: la incorporació d'Internet en la presa de decisions públiques. El cas de Consensus, ciutadans en xarxa" Revista Catalana de Sociologia. [Recurs electrònic]. Volum: Núm. 23: juliol de 2008, pp. 81-96. ISSN: 1136-8527.
- COLOMBO, C. 2010. (e)Participació ciutadana i govern local a Catalunya. Elements d'anàlisi i factors explicatius. Tesi Doctoral. UAB.
- HACKER, K. i VAN DIJK, J. (2000) (eds.) Digital Democracy. Issues of Theory & Practice. London: Sage Publications.
- HAGEN, M. (1997). A Typology of Electronic Democracy [Article en línia]. Universitat de Giessen. <http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm>.
- HOFF, J.; HORROCKS, I.; TOPS, P. (eds.) (2000). Democratic Governance and New Technology. Londres: Routledge.
- NORRIS, P. (2004) Building knowledge societies: the renewal of democratic practices in knowledge societies. UNESCO World Report. [Article en línia] [Data de consulta: juliol de 2004] <http://www.pippanorris.com>.
- PUTNAM, R. i GOSS, K. (2003) El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario. Barcelona: Galaxia Gutenberg; Circulo de lectores.
- SUBIRATS, J. (2002) Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación, a CAIRO CAROU, H. (comp.) (2002) Democracia digital. Límites y oportunidades. Barcelona: Trotta. P. 93.