
Premi Joves Sociòlegs

Internet i la participació ciutadana en la presa de decisions públiques: el cas de *Consensus, ciutadans en xarxa*¹

Clelia Colombo Vilarrasa

Internet Interdisciplinary Institute
Universitat Oberta de Catalunya

Resum: La incorporació de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) a la política ha introduït canvis fonamentals en els sistemes polítics democràtics. Les TIC s'incorporen també en les noves pràctiques de participació ciutadana en la presa de decisions públiques, on poden proporcionar ajuda tècnica de millora dels canals d'informació, comunicació, deliberació i participació en la presa de decisions. Aquest article exposa les principals conclusions d'una recerca sobre les aportacions que Internet pot introduir en la participació ciutadana en la presa de decisions públiques impulsada per les administracions. L'anàlisi se centra en les administracions locals a Catalunya, una de les comunitats autònomes amb més experiències participatives electròniques. S'agafa com a objecte d'estudi *Consensus, ciutadans en xarxa* (www.e-consensus.org), una plataforma de participació ciutadana a Internet utilitzada per una vintena d'ajuntaments catalans. L'estudi assenyala que tot i que Internet té la potencialitat de facilitar la participació ciutadana, la participació electrònica encara és inferior a la presencial i no suposa un augment dels nivells de participació. Així, és encara aviat per als processos participatius exclusivament electrònics, tot i que és molt positiva la incorporació d'Internet en les experiències de participació ciutadana que tenen lloc de manera presencial.

Paraules clau: participació electrònica, participació ciutadana, Internet, processos participatius.

1. Aquest article és un resum del treball que va guanyar l'XI Premi de Joves Sociòlegs (edició abril de 2007) de l'Institut d'Estudis Catalans.

Internet y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas: el caso de *Consensus, ciutadans en xarxa*

Resumen: La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a la política ha introducido cambios fundamentales en los sistemas políticos democráticos. Las TIC se incorporan también en las nuevas prácticas de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, donde pueden proporcionar ayuda técnica de mejora de los canales de información, comunicación, deliberación y participación en la toma de decisiones. Este artículo expone las principales conclusiones de una investigación sobre las aportaciones que Internet puede introducir en la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas impulsada por las administraciones. El análisis se centra en las administraciones locales en Cataluña, una de las comunidades autónomas con más experiencias participativas electrónicas. Se coge como objeto de estudio *Consensus, ciutadans en xarxa* ('Consensus, ciudadanos en red') (www.e-consensus.org), una plataforma de participación ciudadana en Internet utilizada por veinticuatro ayuntamientos catalanes. El estudio señala que si bien Internet tiene la potencialidad de facilitar la participación ciudadana, la participación electrónica es todavía inferior a la presencial y no supone un aumento de los niveles de participación. Así, es todavía pronto para los procesos participativos exclusivamente electrónicos, siendo muy positiva la incorporación de Internet en las experiencias de participación ciudadana que tienen lugar de manera presencial.

Palabras clave: participación electrónica, participación ciudadana, Internet, procesos participativos.

Internet and citizen participation in public decision-making: the *Consensus, ciutadans en xarxa*'s case

Abstract: Information and Communication Technologies (ICTs) incorporation into politics has introduced fundamental changes in democratic political systems. ICTs also impact in new citizen participative practices in public decision-making, where it can provide technical assistance improving channels of information, communication, deliberation and participation in decision-making. This paper exposes the main conclusions of a research that explores the contributions that Internet can introduce into citizen participation in public decision-making impelled by public administrations. The analysis is focused on local administrations in Catalonia, one of the Autonomous communities with more electronic initiatives in Spain. It takes as object of study the Internet citizen e-Participation platform *Consensus, ciutadans en xarxa* ('Consensus, citizens in network') (www.e-consensus.org), functioning in 24 Catalan municipalities. The study points out that even though the Internet has the potentiality of facilitating citizen participation, e-Participation is minor than the off-line one and does not entails the increase of participation levels. Thus, it is still soon to only

electronic processes, being very positive the Internet incorporation into off line citizen participation experiences.

Key words: electronic participation, citizen participation, Internet, participatory processes.

1. La participació ciutadana electrònica

Actualment ens trobem en un sistema de democràcia representativa que es veu afectada per una banda per la introducció de les TIC i els canvis que aquestes comporten a tots els nivells —especialment a nivell polític—, i d'altra banda per l'anomenada desafecció democràtica, és a dir, la falta de confiança dels ciutadans cap a les institucions democràtiques i els seus representants. A la vegada aquesta desafecció democràtica es veu influenciada també per les TIC, que acceleren els processos de canvi en les concepcions i maneres de fer dels individus, i això aguditza el sentiment de xoc amb la democràcia representativa.

En aquest marc emergeixen noves formes de participació dels ciutadans en l'esfera pública, el que coneixem com a participació ciutadana. Les TIC i els canvis que introdueixen en la informació i la comunicació, influeixen els processos participatius i permeten noves formes de participació electrònica. Tot i que és potser encara aviat per a pensar en una participació ciutadana exclusivament electrònica, la introducció de millores significatives en la participació a través de les TIC permet pensar en models de participació mixta en els quals la participació presencial es vegi complementada per una participació electrònica, preservant els elements positius i evitant els negatius d'ambdós models.

El terme *participació ciutadana* comprèn un ampli ventall de significats que van des de la participació ciutadana impulsada per les administracions públiques (el que s'anomena participació *top-down*) fins a la participació ciutadana en moviments socials o xarxes ciutadanes menys formals. La recerca de què dóna compte aquesta comunicació s'emmarca en un model de gestió pública que inclou la implicació i la responsabilització dels ciutadans en la *res publica*, a través de l'impuls per part de les administracions de processos de participació de la ciutadania en la presa de decisions públiques.

La incorporació d'Internet a la democràcia ha suposat noves possibilitats de relació entre ciutadans i representants i entre els mateixos ciutadans, i ofereix innumerables possibilitats per a l'actuació política. En aquest sentit, en funció del tipus de relacions establertes i del model de gestió política al qual s'incorpora Internet, podem dife-

renciar les situacions d'*e-government* i *e-governance*, que suposen respectivament la incorporació de les TIC en el govern tradicional i la seva utilització en una forma de governar que s'ha denominat *govern relacional* o *govern en xarxa* (Brugué i Gomà, 1998).

Les TIC, per les seves característiques de relacions horitzontals, multiplicitat d'actors, funcionament descentralitzat i no limitat geogràficament, permeten —almenys a nivell tècnic— traspasar el sistema de representació tradicional i avançar cap a una democràcia representativa amb una forta participació ciutadana, mantenint el sistema de deliberació social. Així doncs, les TIC facilitarien la transició d'una forma de governar tradicional a una forma de govern relacional o *govern en xarxa* denominada *governance*. És en aquest sentit que parlem d'*e-governance*, per referir-nos a la incorporació de les TIC en 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).

En el marc de l'*e-governance* trobem la potenciació de formes de participació electrònica que, amb la utilització de les tecnologies de la informació i la comunicació, cerquen la integració de la participació dels ciutadans a la presa de decisions públiques. Aquí és on es troba el projecte *Consensus, ciutadans en xarxa*, una experiència de participació ciutadana a través d'Internet.

A través d'una anàlisi de l'impacte d'Internet —concretament la plataforma *Consensus, ciutadans en xarxa*² en la participació ciutadana institucionalitzada, es pretén estudiar i aprofundir en les oportunitats i les limitacions d'aquesta tecnologia de la informació i la comunicació, en un camí cap a una democràcia representativa que incorpori una major participació de la ciutadania en la gestió d'allò públic i col·lectiu.

Concretament es vol veure si la utilització d'Internet en els processos de participació ciutadana de manera combinada amb sessions presencials millora els nivells d'informació, comunicació i consulta dels ciutadans respecte al procés de participació. D'altra banda es vol estudiar si Internet possibilita la comunicació dels ciutadans entre ells, i permet la deliberació i el debat ciutadà sobre els processos participatius més enllà de les sessions presencials.

2. *Consensus, ciutadans en xarxa* (www.e-consensus.org) és una plataforma de participació ciutadana a la xarxa. Serà explicada a bastament més endavant.

Amb l'objectiu d'estudiar la influència d'Internet en els processos participatius impulsats des de les administracions públiques, el disseny de la investigació preveu l'estudi d'experiències de participació ciutadana impulsades a nivell local que s'han desenvolupat de forma presencial i d'experiències participatives també locals que han tingut lloc de manera mixta, és a dir, que incorporen participació presencial a la vegada que participació a través d'Internet. Cal apuntar que s'ha optat per deixar fora de l'anàlisi aquells processos de participació ciutadana desenvolupats únicament a Internet, aquells que són totalment virtuals, ja que s'ha entès que en una societat en què la divisió digital exclou bona part de la població de l'accés a Internet i introdueix desigualtats en la qualitat d'aquest accés,³ els processos únicament virtuals no poden garantir encara una participació democràtica dels ciutadans en la presa de decisions públiques.

Per a l'estudi d'experiències participatives desenvolupades a nivell presencial i a nivell virtual a més del presencial, s'opta per analitzar els processos participatius que es desenvolupen amb el suport de *Consensus, ciutadans en xarxa*. Tot i que existeixen altres plataformes virtuals de suport a la participació ciutadana,⁴ s'ha triat aquesta eina per dues raons fonamentals, a saber: d'una banda permet una gestió integral de la participació ciutadana d'un municipi a través d'aquesta eina, que està dissenyada per a poder-ne ser un reflex a Internet, i es diferencia d'altres eines —com els fòrums o la possibilitat d'enviar correus electrònics als regidors— que alguns ajuntaments poden obrir als seus espais web de forma aïllada; d'altra banda *Consensus* ha estat utilitzat durant un període d'un any per un total de tretze ajuntaments catalans, fet que li confereix especial interès per a l'anàlisi comparada.⁵

Consensus, dissenyat amb l'objectiu d'informar, consultar i permetre la participació dels ciutadans a través de la xarxa en processos de participació presencials que es desenvolupen als municipis, pot ser útil per a l'estudi de processos participatius que tenen lloc a través d'Internet. Cal apuntar que *Consensus* no està pensat per a facilitar processos únicament virtuals, sinó per a experimentar amb

3. Segons dades de l'Institut Català d'Estadística (IDESCAT), el 46,8 % de les llars catalanes tenen connexió a Internet a la primavera de 2007, fet que deixa fora el 53,2 % restant. <<http://www.idescat.net>> [Data de consulta: setembre 2007].

4. Delibera (<<http://www.delibera.net>>) o Participa 1.0 (<<http://www.vegga.org>>).

5. S'agafa com a objecte d'estudi els tretze ajuntaments catalans que utilitzen *Consensus* en el període de temps que va de juliol de 2004 —en què es posa en marxa la versió 2 de l'eina— a juliol de 2005. Són els següents: Alella, Castellar del Vallès, Manlleu, Vic, Sabadell, Sant Feliu de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Mataró, Manresa, Cardedeu, Barberà del Vallès, Badalona i Cervera.

les noves tecnologies com a elements facilitadors de la participació dels ciutadans en processos presencials. Es tracta, doncs, de veure si la xarxa facilita el desenvolupament dels processos participatius i obre camí cap a una forma més participativa de fer política.

Per tal de contrastar la influència d'Internet en els processos de participació ciutadana s'adopta una estratègia d'integració metodològica que combina metodologia quantitativa i qualitativa. En aquest sentit, en un primer moment es realitza amb un estudi quantitatiu una aproximació a la utilització de *Consensus* en els processos de participació ciutadana —processos que anomenem *mixtos*— i al seu encaix amb els processos únicament presencials.

Posteriorment es realitza una anàlisi de tipus qualitatiu dels processos participatius impulsats en un municipi tant a nivell presencial com amb el suport de *Consensus*. La selecció del municipi es realitza basant-se en els criteris de tipus de municipi, temàtica dels processos participatius impulsats i nivell de participació ciutadana d'aquests processos. En aquest sentit, s'estudia qualitativament un municipi de mida mitjana —els majoritaris entre els municipis que utilitzen l'eina—, que impulsi processos participatius de la temàtica majoritària a *Consensus* —joventut, medi ambient i urbanisme— i finalment, que impulsi processos de nivell deliberatiu, el més elevat que es dona a *Consensus*. Sobre la base d'aquesta selecció s'estudia el municipi de Cardedeu, de mida mitjana, amb processos de joventut i medi ambient, entre d'altres, i que permet nivells de participació de deliberació.

2. *Consensus, ciutadans en xarxa*

Consensus, ciutadans en xarxa és una plataforma de participació ciutadana a Internet en l'àmbit de l'Administració local. És un projecte impulsat per la Fundació Jaume Bofill, el consorci Localret i l'Institut Català de Tecnologia, que neix l'any 2000 com una eina interactiva que a través d'Internet cerca la informació, la consulta i la participació de la ciutadania en relació amb processos participatius desenvolupats en l'àmbit local. Es tracta d'una experiència que utilitza Internet per a afavorir i facilitar la participació virtual en processos de participació ciutadana presencials oberts al municipi, i serveix com a complement de la participació en aquells. *Consensus, ciutadans en xarxa* ofereix informació rellevant per al procés participatiu i obre canals de comunicació dels ciutadans entre ells i amb l'ajuntament.

Consensus, ciutadans en xarxa és una eina informàtica que consisteix en una pàgina web amb diverses aplicacions i funcionalitats

que són adaptables a les necessitats de cada ajuntament. Els ajuntaments poden adaptar l'eina tant pel que fa al disseny quant a colors, bàners o tipus de lletra, com pel que fa a les funcionalitats, habilitant només aquelles que desitgen o necessiten per a complementar els processos de participació. En aquest sentit permet en primer lloc ajustar la configuració del web configurant l'ajuntament, definint els mandats i configurant els valors dels menús desplegable; en segon lloc *Consensus, ciutadans en xarxa* permet gestionar les altes i les baixes dels regidors, usuaris i membres vinculats; finalment permet la gestió de les funcionalitats, és a dir, habilitar processos de consulta, posar en marxa fòrums i qüestionaris, permetre l'enviament de cartes als regidors de l'ajuntament, habilitar enllaços d'interès, oferir informació documental, permetre la recollida de signatures, informar sobre els plens de l'ajuntament (dates, ordre del dia, proposar punts de l'ordre del dia, llegir actes), així com publicar avisos i informacions destacades.

D'aquesta manera l'eina permet als ajuntaments habilitar diversos processos de participació que a la vegada poden variar pel que fa a les funcionalitats. A més a més cal destacar que la gestió dels diversos processos que obre un mateix ajuntament és descentralitzada, per la qual cosa l'ajuntament pot gestionar uns processos i cedir-ne uns altres completament, i així facilitar una gestió integral de la participació ciutadana al municipi.

Així mateix, permet regular la participació als processos que s'impulsen, deixant-la lliure o restringint-la als usuaris registrats a *Consensus, ciutadans en xarxa* i al procés de consulta en qüestió. També permet gestionar la visibilitat dels processos de participació, fent-los visibles només per als membres dels processos o per a tothom, sense restricció. Aquest fet resulta d'especial rellevància per a la gestió participativa municipal ja que les variables de restricció de la participació i de visibilitat del procés, unides a la descentralització de la gestió dels processos, permeten als municipis cedir espais de *Consensus, ciutadans en xarxa* a determinats col·lectius com moviments socials o associacions, com per exemple una associació de veïns.

Aquestes funcionalitats es tradueixen en diversos nivells de participació ciutadana que es permeten (o no) en funció de les que siguin habilitades. A partir de l'escala d'Arnstein (Arnstein, 1969) es delimiten cinc nivells de participació, que van des del grau més elemental de la participació ciutadana —la informació— fins al més elevat —la participació en la decisió—, de manera que cada un d'aquests nivells engloba els precedents. L'escala va des de la informació fins a la participació en la decisió, passant pels nivells intermedis de comunicació, consulta i deliberació. En aquest sentit podem apuntar que hi ha

funcionalitats que permeten nivells bàsics de participació, com la informació, la comunicació o la consulta, mentre que d'altres van més enllà i suposen nivells més elevats de participació, com la deliberació o la participació en la decisió.

A continuació es mostra un quadre que relaciona les diverses funcionalitats de *Consensus, ciutadans en xarxa* amb els nivells de participació que permeten.

Taula 1
Funcionalitats de *Consensus, ciutadans en xarxa* i nivells de participació

| Funcionalitats de <i>Consensus</i> | Nivells de participació ciutadana | |
|--|--|--------|
| Documents informatius Actes i ordres del dia dels plens Enllaços | Informació | Bàsic |
| Cartes Contacta amb tots els participants Documents de treball | Comunicació | |
| Qüestionaris | Consulta | |
| Fòrums virtuals Grups de treball virtuals | Deliberació | Elevat |
| Recollida de signatures | Presca de decisions | |

FONT: Elaboració pròpia.

Així doncs, el nivell més elemental de participació de la ciutadania, la informació, ve donat per les funcionalitats de penjar documents informatius, penjar les actes i els ordres del dia dels plens municipals i penjar enllaços que es considerin pertinents. El nivell següent de participació, la comunicació dels ciutadans amb els seus representants i entre ells mateixos, ve donat per l'activació de la funcionalitat de les cartes als regidors, la possibilitat de contactar amb tots els participants i els documents de treball, que permeten fer aportacions i comentaris. El nivell següent, la consulta als ciutadans, ve donat a través de l'obertura de qüestionaris sobre determinats temes que es vulguin consultar. L'obertura de fòrums i de grups de treball virtuals suposa un nivell de participació més elevat, de deliberació. Finalment el nivell de participació en la decisió, el més elevat, vindria donat a *Consensus, ciutadans en xarxa* per la possibilitat dels ciutadans d'iniciar una recollida de signatures. En aquest sentit convé apuntar que si bé la recollida de signatures virtual no és encara và-

lida des del punt de vista legal, comporta un primer pas per a la recollida de signatures presencials.

Internet suposa aquí una forma de complementar la participació ciutadana en processos presencials. Aquest fet es valora positivament ja que el fet de complementar la participació presencial amb la que es dona electrònicament suposa d'una banda la preservació dels forts elements socialitzadors que comporta la participació presencial, mentre que de l'altra evita l'exclusió de les persones que no tenen accés a la xarxa o que no hi tenen un accés d'òptima qualitat, que implicaria una participació únicament virtual.

En aquesta lògica de complementació de la presencialitat amb la virtualitat, *Consensus, ciutadans en xarxa* permetria superar les dificultats de temps, de distància, de comunicació i d'accés a la informació derivades de la participació presencial. En aquest sentit permetria preparar les trobades presencials a través de la publicació al web de tota la informació necessària —ordres del dia, actes de reunions o documents informatius—. D'altra banda possibilitaria una comunicació immediata, entre ciutadans i representants polítics i entre els propis ciutadans, fet que permetria seguir les reflexions, debats i deliberacions presencials a l'espai virtual. Tot i aquestes potencialitats, *Consensus* facilita realment la informació dels ciutadans respecte als processos participatius, la comunicació entre ciutadans i l'ajuntament, la consulta a la ciutadania, la deliberació i el debat ciutadà o la presa de la decisió final? Com es tradueixen aquestes potencialitats a la realitat? Aquestes qüestions són les que s'intenta resoldre a continuació.

3. Consensus en els processos de participació ciutadana

En l'apartat següent es vol aportar informació i reflexió sobre les oportunitats i els límits de l'aplicació d'Internet en els processos de participació ciutadana impulsats des de les administracions, intentant donar resposta a la qüestió de si aquest fet facilita una participació més directa dels ciutadans en la presa de decisions públiques. L'anàlisi es fa tal com s'ha apuntat anteriorment, basant-se en l'estudi del funcionament de *Consensus, ciutadans en xarxa* en els municipis que l'utilitzen.

Cal apuntar la necessitat de tenir presents les limitacions metodològiques que comporta un estudi de les característiques del que s'ha realitzat, que ens ha de fer ser conscients de l'abast de les informacions que aquí s'extreuen i de la seva pertinença. Així doncs, cal tenir present que l'estudi realitzat analitza el funcionament d'una

experiència de participació electrònica ciutadana —*Consensus*— d'impuls de processos participatius des de l'Administració local. Per tant, cal interpretar les informacions donades en aquest sentit i deixar la porta oberta a futures contrastacions amb la realitat que incloguin l'estudi d'altres experiències de participació electrònica, així com la possible influència de l'àmbit de l'Administració pública en la participació electrònica.

A continuació s'intenta estudiar quina és la interrelació que es dona entre el tipus de comunicació (unidireccional, bidireccional o tridireccional)⁶ i el tipus de participació segons Internet (presencial, mixt o virtual),⁷ en els processos de participació ciutadana en la presa de decisions públiques, per tal d'observar si la participació ciutadana que es dona amb el suport d'Internet és de tipus bàsic —informatiu, comunicatiu o consultiu— o és de tipus elevat —deliberatiu o decisor—.⁸ D'altra banda es fa referència al fet que la introducció d'Internet possibilita una comunicació dels ciutadans amb l'Administració i entre ells mateixos, i permeti processos de nivells participatius elevats.

3.1. En relació amb la informació, la comunicació i la consulta

A continuació ens ocupem de la incorporació d'Internet en els processos de participació ciutadana en relació amb els nivells de participació bàsics o elementals, que recordem que són el nivell informatiu, el comunicatiu i el consultiu. Es fa referència a si Internet introdueix millores en la comunicació que es dona entre els ciutadans i els seus representants polítics i a si aquest fet es tradueix en un augment de la informació, la comunicació i la consulta dels ciutadans respecte als processos participatius.

6. La comunicació pot ser unidireccional, és a dir, anar en un únic sentit que normalment és de l'ajuntament cap als ciutadans; pot ser bidireccional, que suposa un intercanvi en ambdós sentits, entre ciutadans i ajuntament, o pot ser el que s'ha anomenat *tridireccional*, que suposa una comunicació de l'ajuntament cap als ciutadans, dels ciutadans cap a l'ajuntament i dels ciutadans entre ells mateixos.

7. En funció de la utilització d'Internet —en el cas que aquí ens ocupa l'eina *Consensus*— en els processos de participació, trobem processos únicament presencials, processos únicament virtuals i processos que combinen la participació presencial amb la que es fa a través d'Internet, que hem anomenat *mixtos*.

8. Recordem que es concep una escala gradual de nivells de participació ciutadana que va des de la simple informació dels ciutadans a la participació en la decisió, passant pels graus intermedis de comunicació, consulta i deliberació.

Hi ha un ampli acord a considerar que les TIC han multiplicat la possibilitat de circulació d'informació i la capacitat de comunicació entre els ciutadans i els seus representants de manera interactiva i multidireccional. Aquest fet hauria de tenir una traducció en l'àmbit polític en un augment teòric de la participació dels ciutadans en nivells informatius, consultius o comunicacionals. Tot i així, la realitat queda encara lluny d'aquesta possibilitat.

En primer lloc, Internet permet una distribució més eficient de la informació i la documentació política rellevant per als processos participatius que es posa a l'abast dels ciutadans, tot i que aquest fet no significa automàticament una participació més informada dels ciutadans en els esmentats processos. Aquesta qüestió es pot observar en el fet que si bé tots els municipis estudiats utilitzen Internet amb nivells informatius i promouen majoritàriament funcionalitats de documentació, la majoria apunten que aquesta tecnologia facilita poc la informació dels ciutadans.

En aquest sentit, cal tenir present l'existència de determinats elements externs que condicionen la influència de les TIC en la informació efectiva dels ciutadans. Entre els més rellevants podem destacar dèficits d'informació en el si de la mateixa Administració, la poca utilització dels instruments de participació electrònica per part dels ciutadans, o la manca de desenvolupament d'una cultura de participació telemàtica i de l'ús de la xarxa com a font principal d'informació de les activitats de l'Administració.

En segon lloc, cal destacar que Internet permet una comunicació més ràpida, flexible i interactiva, possibilitant i facilitant la publicació d'interessos, valors i opinions entre els diversos actors implicats en el procés de participació. Tot i així convé tenir present que aquest fet no es tradueix automàticament en un augment de la comunicació dels ciutadans amb l'Administració o de la consulta dels ciutadans, que segueixen essent força baixes i inferiors a la comunicació i la consulta presencial, tal com es desprèn de l'anàlisi qualitativa realitzada. Altre cop, doncs, cal fer referència a condicionants externs, com la cultura participativa telemàtica de la ciutadania, l'hàbit d'utilitzar les TIC en la comunicació amb l'Administració, o la possibilitat d'un accés igualitari a Internet per part de tota la població.

Així doncs, podem apuntar que la introducció d'Internet en els processos de participació ciutadana en la presa de decisions públiques impulsats des de les institucions permetria en si mateixa, a nivell tècnic, augmentar la comunicació que es dona entre la ciutadania i l'Administració en un sol sentit (unidireccional) i en ambdós sentits (bidireccional), i fomentaria una major informació dels ciuta-

dans en relació amb els processos participatius i una major comunicació entre aquests i els seus representants.

Tot i així, el pas que aquest fet signifiqui un augment dels nivells de participació, d'informació, comunicació i consulta dels ciutadans resulta més difícil, ja que s'hi barregen qüestions que sobrepassen el nivell tècnic i incorporen elements de caire social i polític. Així doncs, podem pensar que l'assoliment d'un augment de la informació, la comunicació i la consulta dels ciutadans a partir de la introducció d'Internet en els processos de participació estarà mediatitzat per les desigualtats en l'accés a la xarxa i la consegüent introducció de biaixos en la participació electrònica d'una banda, i per la manca de cultura participativa telemàtica dels ciutadans i de les institucions, de l'altra.

3.2. En relació amb la deliberació i la decisió

L'apartat següent explora el paper d'Internet en la participació ciutadana de nivells elevats, és a dir, de nivells deliberatius o decisoris. Es vol veure d'una banda si Internet millora la comunicació dels ciutadans amb els seus representants en ambdós sentits i entre els mateixos ciutadans, que recordem que s'ha anomenat *comunicació tridireccional*. D'altra banda s'estudia la possibilitat que la xarxa faciliti la deliberació i el debat ciutadà sobre els processos participatius, més enllà de les sessions presencials, i millori els processos participatius de nivells deliberatius i decisoris.

Les tecnologies de la informació i la comunicació tenen la potencialitat de fomentar la comunicació tridireccional, possibilitant la publicació d'interessos, preocupacions, valors i opinions de ciutadans vers altres ciutadans i vers les institucions. En aquest sentit poden possibilitar nivells de participació deliberatius amb una comunicació de tipus tridireccional, i permetre una participació electrònica elevada. D'altra banda, les TIC permeten una comunicació sense limitacions de temps, fet que, unit al caràcter escrit de les comunicacions a través d'ordinador, permet realitzar intervencions més reflexives i argumentades, amb la possibilitat de documentar-les i preparar-les extensament.

Malgrat les oportunitats que Internet introdueix en la comunicació tridireccional, cal apuntar que la realització de debats ciutadans a través de la xarxa resulta encara molt difícil, tant per motius de caràcter tècnic (la discussió i el debat electrònics resulten de moment menys dinàmics que els presencials) com per motius de tipus personal d'hàbits i capacitats de debatre electrònicament. Així es

desprèn de l'anàlisi realitzada, que mostra que tot i que la majoria dels municipis permeten nivells de participació deliberatius i desenvolupen xats, fòrums i grups de treball virtuals, el debat electrònic és encara lent i poc interactiu. En aquest sentit cal tenir present el risc que les eines electròniques de participació comportin una pèrdua de la qualitat de la participació i la deliberació política en els processos realitzats, i desemboquin en derives de caire plebiscitari o demoscòpic.

Pel que fa a la presa de decisions, destaca la dificultat d'arribar a acords i decisions a través dels canals electrònics de participació, fet que en suposa el trasllat a les sessions presencials. En aquest sentit s'observa que el màxim nivell de participació que es dona als processos impulsats amb *Consensus* és el deliberatiu, sense que hi hagi cap procés de nivell decisor.

La incorporació d'Internet en els processos de participació ciutadana introdueix millores en la comunicació dels ciutadans amb els seus representants en ambdós sentits i entre els mateixos ciutadans, tot i que aquest fet no garanteix que s'arribi a nivells de participació ciutadana deliberatius i decisoris. La participació ciutadana electrònica en el moment actual pot servir per a una deliberació i un debat ciutadà inicials, que recullin aportacions i permetin la transmissió d'opinions entre els ciutadans que hi participen, o bé pot fer de pont entre reunió i reunió, com a element de discussió, de treball continuat i de preparació per al debat presencial, tot i que de moment encara és difícil que suposin una deliberació plena i la consecució d'acords i decisions finals, i assoleixin nivells deliberatius i decisoris.

Cal apuntar que aquesta situació depassa les pròpies característiques d'Internet i ve donada també per l'ús que se'n fa per part de la ciutadania i de les administracions, de manera que podem atribuir la dificultat de deliberació i de debat ciutadà electrònic d'una banda a la falta de cultura participativa telemàtica així com la falta d'un accés igualitari de la població a les TIC, d'altra banda a la cultura institucional i a la voluntat política dels representants quan obren un procés de participació.

4. Reflexions finals

Un cop estudiats els efectes de la incorporació d'Internet en la informació, la comunicació, la consulta i la deliberació dels ciutadans en relació amb els processos participatius, passem a apuntar breument algunes reflexions i consideracions finals que convé tenir presents.

La suma de les aportacions realitzades fins aquí ens permet afirmar que la introducció d'Internet a la participació ciutadana, per les pròpies característiques de la xarxa, té la potencialitat de facilitar la participació de la ciutadania en els processos impulsats des de les administracions públiques, ja que permet anar més enllà de la participació presencial i possibilita una participació sense límits de temps ni espai. Tot i aquestes oportunitats, la participació electrònica segueix sent menor a la que es dona de manera presencial i, tal com s'ha apuntat recentment, no es tradueix ara com ara en un augment dels nivells de participació d'informació, consulta, deliberació i decisió.

En aquest sentit, la utilització d'Internet en els processos de participació ciutadana pot venir condicionada d'una banda per temes d'infraestructura tecnològica i d'accés a les tecnologies de la informació i la comunicació, que tal com s'ha apuntat anteriorment és desigual i suposa la discriminació o l'exclusió de part de la població de la participació electrònica, i provoca un dèficit de representativitat. D'altra banda pot obeir a la manca de cultura participativa electrònica, tant per part dels ciutadans a l'hora de participar a través d'Internet, com per part de les administracions a l'hora d'articular aquesta participació i de fer el retorn a les persones que participen per aquesta via. En aquest sentit cal apuntar que la participació electrònica també està en relació amb la manera de pensar i d'actuar per part dels individus i de les institucions i amb la necessitat d'adaptar-les als canvis introduïts per les TIC. Finalment, cal tenir present el desconeixement o la manca d'hàbit de la ciutadania de participar a través d'eines electròniques, i per això l'acompanyament de la possibilitat de participar electrònicament d'una difusió, promoció i publicitat suficient d'aquesta opció i de l'eina que ho fa possible, permetria augmentar el nombre de ciutadans que participen a través de la xarxa.

Així doncs, podem apuntar que, tot i les oportunitats que introdueix Internet en la participació ciutadana, encara és aviat per a impulsar processos únicament virtuals, mentre que són molt positives les experiències de processos participatius que combinen la participació presencial amb la participació electrònica, que en la present recerca s'han denominat *processos de tipus mixt*. La doble vessant de presencialitat i virtualitat d'aquest tipus de processos permet incorporar Internet a la participació ciutadana amb les oportunitats que introdueix, sense que aquest fet suposi l'exclusió de les persones que no hi tenen accés o la discriminació de les que no tenen un accés d'òptima qualitat, a la vegada que permet preservar els elements positius de la participació presencial, com ara els elements socialitzadors i generadors de cultura participativa dels ciutadans.

Cal destacar que la doble vessant dels processos participatius mixtos suposa una possibilitat d'ampliar el nombre potencial de ciutadans que poden participar en el procés, més que no pas una possibilitat d'ampliar la quantitat i la intensitat de la participació dels que ja hi participen presencialment. Així doncs, els processos mixtos permeten incorporar sectors de població que no participen presencialment, en una participació de tipus complementari a la presencial. Un dels principals avantatges d'Internet en aquest sentit és que permet una participació sense límits de temps, espai o distància, i possibilita que molts ciutadans que tenen dificultats per a participar presencialment a causa del temps o del lloc on s'ha de participar, ho puguin fer més fàcilment.

En aquest sentit, Internet esdevindria un canal més que s'afegiria als que ja existeixen i ampliaria les possibilitats de participació dels ciutadans, cosa que suposaria un complement i una alternativa als canals habituals. En aquesta línia podem apuntar que actualment les eines de participació ciutadana electrònica configuren un complement a la participació presencial que, sense arribar a esdevenir eines de participació ciutadana per si soles, permeten millorar la participació de la població en els processos de participació ciutadana i la seva representativitat.

Per tal que Internet pogués desplegar tota la seva potencialitat i les oportunitats que permet poguessin ser incorporades a la participació ciutadana i suposessin un pas endavant en aquesta, caldria que la posada en marxa d'instruments de participació electrònica per part de les administracions anés acompanyada d'una utilització efectiva d'aquests instruments també per part de la ciutadania. En aquest sentit caldria acompanyar aquests instruments de les polítiques i estratègies necessàries per a fer efectiva la participació electrònica, vehiculant els elements tècnics i socials que permetessin un ús d'Internet habitual i general per la població, a la vegada que caldria apostar per l'educació per a l'exercici d'una ciutadania plena, en la cultura participativa en general i en la cultura participativa electrònica en particular, dirigida tant a la ciutadania com a les administracions públiques.

Per tant, tot això ens ha de fer ser conscients que el desenvolupament efectiu de les potencialitats d'Internet en la participació ciutadana no es limita a una qüestió estrictament tecnològica, sinó que s'emmarca en un debat més ampli sobre la innovació democràtica al servei de la transformació social.

Bibliografia

- ARNSTEIN, S. R. (1969). «A ladder of citizen participation». *Journal of the American Institute of Planners*, núm. 35, p. 216-224.
- BLANCO, I.; GOMÀ, R. [coord.] (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. (1998). *Gobierno local y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- CIULLA, E.; NYE, J. S. [ed.] (2002). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press.
- COLOMBO, C. (2006). «Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?». *IDP Revista d'Internet, Dret i Política* [en línia], núm. 3. [UOC]. <<http://www.uoc.edu/idp>> [Consulta: octubre 2006]
- FUNDACIÓ JAUME BOFILL (2004). *La participació ciutadana a través de les noves tecnologies: Estratègies per a la utilització de Consensus*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.