

E-participación



& Resumen/Abstract: *El Plan de Acción de e-gobierno i2010 aprobado en abril del 2006 a partir del resultado de la tercera Conferencia Ministerial celebrada en Manchester en noviembre del 2005 incluye entre sus objetivos el refuerzo de la participación y la toma de decisiones democrática. La experiencia de las iniciativas llevadas a cabo en toda Europa y en otros países ha puesto de manifiesto los beneficios potenciales que la tecnología puede aportar en lo que respecta a una mayor participación, así como a la ampliación y el enriquecimiento del debate político. Las nuevas tecnologías requieren opciones políticas y estrategias de ejecución específicas diseñadas para maximizar los beneficios y minimizar las consecuencias negativas. Para ello, los responsables deben enfrentarse a una serie de desafíos pendientes. &*

& Palabras clave: e-gobierno, e-administración, gestión pública, participación

1. EL CONTEXTO POLÍTICO: LA TECNOLOGÍA COMO APOYO PARA LOS OBJETIVOS DEMOCRÁTICOS

El Plan de Acción de E-gobierno i2010 aprobado en abril del 2006 (European Commission, 2006a) a partir del resultado de la tercera Conferencia Ministerial celebrada en Manchester en noviembre del 2005 (UK Presidency, 2005) incluye entre sus objetivos el «refuerzo de la participación y la toma de decisiones democrática». Más concretamente, «se invita a los Estados Miembros a que pongan en práctica herramientas para un debate público eficaz y para la participación en la toma de decisiones democrática antes de 2010» y se subraya el hecho de que «una toma de decisiones de mejor calidad y una mayor implicación de los ciudadanos en todas las fases del proceso democrático, también a nivel europeo, son esenciales para la cohesión de la sociedad europea»¹.

A escala de la UE, el contexto político para la e-participación es el e-gobierno y este, como aspecto clave de la competitividad, la modernización y la mejora de los servicios públicos, constituye una de las estrategias de la Comisión Europea para la inversión en investigación y servicios basados en las TIC en Europa. La Comisión apoya la e-democracia en su sentido más amplio, a través de un área de trabajo denominada e-participación, que engloba los conceptos de e-deliberación, e-peticiones, e-consultas y e-legislación.

En pocas palabras, la e-participación funciona, en primer lugar, de abajo a arriba a través del perfil cambiante de los «e-ciudadanos» que quieren expresar su opinión y, en segundo lugar, de arriba a abajo por parte de los responsables políticos o administrativos. Estos últimos se enfrentan, por una parte, con cifras reducidas de votantes, presupuestos escasos, mayor integración y menor relevancia de las fronteras físicas, y por la otra, con unos conocimientos tecnológicos en continuo crecimiento y con ciudadanos exigentes.

El compromiso permanente con los ciudadanos (tanto entre como durante épocas electorales) de un modo accesible y comprensible para todos aquellos que deseen participar constituye un requisito imprescindible para el desarrollo eficaz de la e-democracia. Asimismo, las distintas iniciativas deben estar vinculadas a los procesos políticos o administrativos y a la gente, de tal manera que pueda garantizarse una debida atención y respuesta a la opinión de los ciudadanos, con la consiguiente ejecución de las medidas apropiadas².

De las dos perspectivas descritas anteriormente (la de los ciudadanos y la de los responsables políticos, respectivamente) se ocupan las acciones financiadas por la Iniciativa Europea de e-participación, puesta en marcha por el Parlamento Europeo en el 2005 y actualmente utilizada por la CE para establecer una vía de actuación mejor definida. El programa de trabajo para 2007 sobre e-participación en los procesos legislativos y de toma de decisiones se centra en tres retos fundamentales:

1. El déficit democrático percibido, que requiere una nueva relación entre políticos y ciudadanos.
2. Una nueva conexión de los europeos con la política y con los políticos (con vistas a las próximas elecciones europeas).
3. La complejidad de la toma de decisiones y de la ejecución de los textos legislativos en el marco de la UE de los 27, con especial atención a una mayor cooperación transfronteriza³.

Lo primordial en el debate político son los principios democráticos, los contenidos y procesos, así como el uso que se hace en la práctica de las nuevas herramientas, ya que un

mismo instrumento puede utilizarse de modo positivo o negativo, para apoyar o para no hacerlo, e incluso puede minar los procesos democráticos. Por tanto, es esencial ubicar al ciudadano en el centro del proceso de prestación de servicios y toma de decisiones democráticas. Igualmente fundamental es el concepto cambiante de ciudadano como socio activo y capacitado, que hace necesaria la búsqueda de un equilibrio entre los papeles y las responsabilidades de todos los implicados. Por otra parte, dado que las estructuras y los esquemas de gobierno tradicionales se ven cada vez más influenciados por la tecnología, deberá prestarse mayor atención a la redefinición de los procesos y sistemas de gobierno, que habrán de incluir nuevos modelos de «toma de decisiones compartida». La formación de las decisiones y el control de los procesos que conducen a ellas deben estar claramente demarcados, y la tecnología puede ser una herramienta de gran utilidad en este proceso para alcanzar los efectos y los resultados políticos deseados.

2. 2005: LA E-PARTICIPACIÓN EN SUS COMIENZOS: TRANSPARENCIA Y E-VOTACIÓN

La tabla 1 muestra que al menos diez de treinta países (la mayoría de ellos grandes y antiguos Estados Miembros, además de Hungría y Letonia) ya contaban, en el 2005, con una política concreta de e-participación.

Tabla 1. Países con políticas de e-participación

País	Sí	En vigor hasta el 2005	En vigor después del 2005
Alemania	X	1998	
Austria	X		2007
Bélgica	X	2003	
Bulgaria	X		2006
Chipre	X		
Dinamarca			
Eslovenia	X		2006
España	X	2005	
Estonia	X		2007
Finlandia	X		
Francia	X	2004	
Grecia			
Hungría	X	2003/05	
Irlanda	X		
Islandia	X	2004	
Italia	X	2004	
Letonia	X	2002	
Lituania	X		2006
Luxemburgo	X	2005	
Malta			
Noruega			
Países Bajos			Planificada para 2007-2008
Polonia			

País	Sí	En vigor hasta el 2005	En vigor después del 2005
Portugal	X		2007
Reino Unido	X	2002	
República Checa			
República Eslovaca			
Rumanía			
Suecia			Estudio realizado
Prioridad política			
Turquía	X		2007
Total	20	10	9

(Fuente: «National Progress Reports on i2010 eGovernment Action Plan», presentados a la CE en mayo del 2007)

No obstante, en la Declaración de Manchester del 2005 (UK Presidency, 2005) no se incluía explícitamente la e-participación como objetivo estratégico. Actualmente, al menos en el contexto europeo, los Estados Miembros no han adoptado un compromiso político respecto a este objetivo. Por tanto, el punto de partida para la medición de los progresos alcanzados después de Manchester podría desviarse de otros cuatro objetivos que se analizan en el presente informe. En lo que respecta a los Premios de e-gobierno 2005⁴, la e-participación no constituía una categoría en sí misma, pero sí se incluía como «tipo de proyecto» en los cuatro temas considerados.

Ya desde unos años antes del 2005, la creciente falta de interés por la vida política mostrada por los ciudadanos, el decepcionante número de votantes y la cada vez mayor insatisfacción de los ciudadanos respecto a la política venía alarmando a los responsables políticos en la mayor parte de los países europeos. Por tanto, no es de extrañar que las cuestiones políticas contempladas por los Premios de E-gobierno 2005, además de iniciativas de carácter general como las relacionadas con los servicios administrativos básicos (16,9%),⁵ hayan dejado ver una tendencia hacia asuntos estatales y sociales entre los que figuraban la e-democracia y la e-participación (15,8% de un total de 234 proyectos procedentes de 28 países). En la misma dirección apunta el hecho de que los participantes en el sondeo de finalistas para los Premios 2005⁶ hayan sugerido hacer hincapié en cuestiones relativas a la e-democracia en futuras iniciativas europeas de buenas prácticas como son los Premios de E-gobierno (Leitner et al., 2006).

En lo esencial, los proyectos presentados a los Premios 2005 indicaban con claridad una tendencia al aumento del nivel de compromiso mostrado por los gobiernos para suministrar información relevante en línea y garantizar así la transparencia. Se trataba, en realidad, de la continuación de una tendencia emergente en los Premios 2003 a finales de la década de 1990⁷. Por ejemplo, en los **Países Bajos**, como en muchos otros lugares, el principal objetivo de la política de e-gobierno fue, desde un principio, el incremento de la transparencia y la mejora en la prestación de servicios⁸.

Con carácter más específico, cabe destacar que solo un reducido número de proyectos presentados a los Premios 2005 se centraban en posibilitar y fomentar el diálogo con los ciudadanos, así como en reforzar la implicación, el apoyo al debate para la deliberación, el suministro de herramientas que permitan mejorar el análisis de las contribuciones o una retroalimentación relevante y adecuada a los ciudadanos. Entre ellos se encontraban el

Sistema de e-peticiones del Parlamento **Escocés**⁹ y el Mobhaile¹⁰ de **Irlanda**. Además, los Premios fueron pioneros por el énfasis puesto en la e-votación (por ejemplo, GIVA, la Aplicación para la Votación por Internet de Ginebra, en **Suiza**¹¹, y RIES, los Sistemas de la región holandesa de Renania para la Votación por Internet¹²) y en los servicios de información transparente, más que en la e-participación entendida en su sentido más amplio. De hecho, en el 2005 existían todavía iniciativas de este tipo dispersas y fragmentadas que posiblemente se encontraban en sus inicios, si bien en casos excepcionales fueron capaces de arrojar datos significativos sobre su impacto. La mayor parte de estos proyectos se iniciaron a escala local o regional, con un enfoque de arriba a abajo y no de abajo a arriba.

A pesar de que la medición del impacto es una tarea problemática, el valor relativo al buen gobierno que se deriva del marco de medición del Proyecto Económico de E-gobierno (eGEP, 2006) es un indicador relevante en el contexto de la e-participación, que se define como «apertura y participación», «transparencia y responsabilidad», así como el grado de interoperabilidad de las administraciones públicas. En el informe de investigación realizado para los premios de e-gobierno 2005 (Leitner et al., 2006), se realizó un primer análisis de los 15 casos preseleccionados para los Premios utilizando este indicador. En él se detectó una relación inversa moderada entre el indicador de eficiencia, por una parte, y el de buen gobierno, por la otra. Dicha relación puede explicarse en función de los diferentes objetivos que perseguían los proyectos: las iniciativas orientadas hacia aspectos de buen gobierno tienden a generar costes administrativos adicionales de cierta entidad durante su fase inicial. Por otra parte, durante la fase de madurez del proyecto, los beneficios financieros pueden compensarse con los costes de mantenimiento.

A escala global, el índice de e-participación de las Naciones Unidas (United Nations, 2005) evalúa la utilidad y relevancia de las funciones de e-participación que figuran en las páginas web de los gobiernos de todo el mundo, así como el modo en que dichos gobiernos las utilizan para la promoción de la toma de decisiones participativa. En el 2005, se analizaron un total de 179 países y, al igual que en años anteriores, el Reino Unido obtuvo la puntuación más elevada, seguido de Estonia en el puesto número 6, Alemania (8), Bélgica (9), Suiza (12) y Austria (13). Asimismo, el informe identifica los servicios clave de toma de decisiones ofertados en el 2005:

- Servicio de retroalimentación sobre cuestiones específicas (9%)
- Acuse de recibo de comunicaciones enviadas por los ciudadanos (8%)
- Servicios que recogen aportaciones ciudadanas a la toma de decisiones (16%)
- Peticiones en línea (8%).

El informe de la ONU concluye que los servicios relevantes o de calidad destinados al fomento del diálogo participativo sobre la toma de decisiones políticas de carácter público se encontraban todavía en su etapa inicial en la mayor parte de los países en el 2005. Estas conclusiones se reflejaron en los debates llevados a cabo en el Foro Mundial sobre E-democracia en el 2005¹³. No obstante, se reconoció el potencial de la tecnología para alcanzar e implicar a un amplio público. A este respecto, puede objetarse que con fecha del 2005 el debate sobre e-participación no contaba todavía con conceptos democráticos claros, mientras que los responsables políticos aún se centraban en cuestiones de eficiencia técnica y económica más que en estrategias de deliberación.

3. 2007: HACIA LA E-PARTICIPACIÓN. DIÁLOGO, PARTICIPACIÓN ACTIVA Y CREACIÓN DE CONFIANZA

3.1 Desarrollo político e iniciativas locales

En el ámbito de los Estados Miembros, se ha producido durante 2006 y 2007 un incremento significativo en la adopción y revisión de políticas orientadas a una mayor participación. En este periodo, siete países han puesto en marcha políticas al respecto, mientras que en otros dos se encuentran en fase de preparación, lo cual eleva el número de países que disponen de políticas de este tipo a 20 (de un total de 30) en junio del 2007 (véase la tabla 1). Con cierta frecuencia, las políticas nacionales de e-participación integran aspectos de las políticas de e-gobierno y modernización, así como iniciativas destinadas a la reducción de las cargas administrativas. De hecho, son numerosos los países en los cuales no existe una única política como tal, sino diversas iniciativas en los distintos niveles. De todas ellas, son las correspondientes al ámbito local las que se encuentran en el núcleo de las acciones y progresos actuales, en muchos casos apoyadas o facilitadas por los gobiernos centrales.

A pesar de este hecho (o quizá debido, precisamente, a ello) todavía existe un alto grado de dispersión y fragmentación en toda Europa, si bien es cierto que se ha producido un notable aumento de las iniciativas que cuentan con un núcleo político más explícito, tales como la planificación territorial y urbanística, los presupuestos de las comunidades locales, el medio ambiente, etc. El aspecto central parece girar, cada vez más, alrededor de cuestiones «que de verdad le importan a la gente», como son la seguridad social, la sanidad, la educación, el medio ambiente o, como ya se ha mencionado, asuntos cotidianos de naturaleza muy local. Es posible que esta tendencia esté relacionada con un conjunto de «servicios de alto impacto» emergentes. Lo que parece claro, desde una perspectiva europea, es que todavía existe la necesidad de contar con un marco que garantice una mayor coherencia política en la identificación de las distintas áreas en las cuales debe promoverse la participación asistida por la tecnología y en las que, por consiguiente, debe facilitarse la ejecución de pruebas y experiencias piloto.

Sin embargo, las fuentes empleadas para el presente estudio evidencian que los conceptos, nociones y definiciones difieren, en ocasiones de modo bastante significativo, entre los distintos países, al igual que lo hacen los contextos políticos y culturales. Todo ello se refleja, a su vez, en los datos suministrados en la tabla 1 sobre enfoques políticos, iniciativas y proyectos. Asimismo, muchos proyectos se encuentran en sus comienzos y, en ocasiones, incluso tienen (todavía) cierto carácter experimental, de tal manera que no ofrecen pruebas de impacto demasiado concluyentes. Por estos motivos, resulta difícil medir los progresos realizados, con carácter general, en el campo de la e-participación en Europa, y más todavía comparar directamente los proyectos y sus resultados.

Como ya se ha mencionado, desde el 2005 se observa que las iniciativas tienen lugar fundamentalmente en la esfera local, lo cual parece razonable teniendo en cuenta que a las personas les preocupan más las cuestiones locales que afectan directamente a su vida cotidiana que los macroobjetivos políticos más generales o remotos, como las estrategias de la balanza de pagos. No obstante, incluso en las iniciativas locales prevalecen aún los enfoques de arriba a abajo, por ejemplo en la participación formal.

A pesar de que en ocasiones no existe un marco o línea política nacional establecidos, como es el caso, por ejemplo, de **Noruega**, **Suecia** o **Dinamarca**, la mayoría de los países,

incluidos aquellos que no disponen de una política nacional, han puesto en marcha una serie de iniciativas a nivel local que, en numerosos casos, reciben el apoyo de los gobiernos centrales. Así, por ejemplo, el Centro de Excelencia para la E-democracia Local del **Reino Unido**¹⁴ se creó en el 2004 para apoyar y promover la e-democracia local y fue transformado, en el 2006, en Centro Internacional de Excelencia para la E-democracia Local (ICELE). En **Italia** se puso en práctica una iniciativa similar para fomentar proyectos relacionados con la ciudadanía digital (e-democracia) a escala local y regional. Otro enfoque interesante en este contexto es la **Carta Holandesa** de E-ciudadanía¹⁵, que estipula determinados requisitos de calidad (incluidos los relativos a la interoperabilidad) para los contactos digitales entre ciudadanos y gobiernos.

En los últimos dos años, los progresos tecnológicos no han sido revolucionarios (con la posible excepción del Web 2.0, que se tratará más adelante), pero sí se aprecia claramente una mejor disposición para el uso de las nuevas herramientas. En especial, las expectativas de la generación más joven indican un aumento de la importancia concedida al uso de los nuevos canales de comunicación. Las condiciones generales, tales como la expansión de Internet y la cobertura de banda ancha, han experimentado una notable mejora, al tiempo que ha aumentado el apoyo político y la conciencia de que las aplicaciones emergentes de las TIC tienen suficiente potencial para transformar el gobierno tal y como lo conocemos actualmente. Ahora bien, por el momento se desconoce su aplicación práctica y su impacto en el conjunto de la sociedad.

Los canales tecnológicos más importantes para posibilitar la e-participación son, en la actualidad, Internet y el correo electrónico (denominado Web 1.0), si bien es cierto que las nuevas tecnologías de redes sociales Web 2.0¹⁶ están perfilándose como poderosas herramientas. Les siguen los quioscos de Internet y los centros de llamadas. Otros canales mencionados en un reciente sondeo europeo¹⁷ son la telefonía móvil y la administración móvil, las agencias integradas y los sistemas de e-banca. Los progresos en los SIG (Sistemas de Información Geográfica) se reflejan en un número creciente de aplicaciones, como por ejemplo, el DOPS¹⁸ **irlandés**. Una cuestión importante para los próximos años es el suministro de sistemas de acceso personal fiables. En este contexto, la confianza en el gobierno y sus servicios se considera una pieza clave de la participación y la democracia como tales. La mayor parte de las iniciativas al respecto despliegan enfoques con múltiples canales, principalmente para garantizar su inclusión. Una perspectiva interesante es la adoptada por DigiTV¹⁹, del **Reino Unido**, que se dirige tanto a los más jóvenes como a las personas de la tercera edad mediante canales de televisión digital, quioscos y teléfonos móviles.

Los ciudadanos se sienten en la actualidad más seguros y preparados para utilizar las nuevas tecnologías, mientras que los políticos son conscientes de la necesidad de actuar al respecto. En un reciente sondeo europeo²⁰, la gran mayoría de los países indicaron que habían realizado o tenían en marcha alguna iniciativa piloto, incluidos aquellos en los que hasta el momento no se ha adoptado una línea política concreta. Algunos países han puesto en funcionamiento o están preparando portales dedicados a la e-democracia centrados en distintas cuestiones (es el caso de **Chipre, Eslovenia, Malta y Noruega**). Por su parte, las redes sociales desempeñan un papel cada vez más significativo en los proyectos de e-participación.

En este contexto, los proyectos presentados a los Premios Europeos de E-gobierno 2007²¹ en la categoría «Participación y transparencia» ilustran la situación que actualmente se vive en este campo en toda Europa. A pesar de que a esta categoría correspondía únicamente alrededor de un 16% de las candidaturas presentadas (49 de 310), esta cifra representa el segundo número más alto de candidaturas de las cuatro categorías. En ocasiones, resulta difí-

cil definir el nivel real del servicio a partir de las descripciones proporcionadas: información, consulta o participación activa. Por ello, es útil distinguir tres niveles de participación:

- Información: comunicación en un solo sentido (en ocasiones clasificada como transparencia), en la cual el gobierno suministra y presenta la información para su uso público (en términos legales, la base suele ser una Ley de Información Pública).
- Consulta: comunicación en ambos sentidos, en la cual los ciudadanos ofrecen retroalimentación al gobierno. Se trata de una relación más pasiva donde el gobierno define los temas que son objeto de consulta, modera las preguntas y controla todo el proceso. En este nivel se invita a los ciudadanos a que expresen sus opiniones y puntos de vista.
- Participación activa: relación basada en la colaboración entre gobierno y ciudadanos, de tal manera que estos últimos participan activamente en el proceso de definición de líneas políticas. Este nivel se basa en la igualdad de derechos de los ciudadanos para proponer los asuntos que deben tratarse, si bien es cierto que el gobierno conserva la responsabilidad de tomar decisiones definitivas en una democracia representativa.

Muchos proyectos se integran en portales e incluyen determinados aspectos de e-participación y e-democracia, es decir, que tratan fundamentalmente servicios habituales de e-gobierno. A este respecto es importante también el tipo de agente que inicia la ejecución, que puede ser un gobierno central, un gobierno local, la esfera política o administrativa, un tercer sector, una empresa o los propios ciudadanos. Existen ejemplos de todos los casos mencionados y también algunos modelos innovadores de colaboración, como e@SY Connects (Sistema de Peticiones Transformacional) en el **Reino Unido**²² y VirtuoCity²³ en los **Países Bajos**.

La e-democracia y, más concretamente, la e-participación se han convertido también en objetos de investigación fundamentales a lo largo de los últimos años y un buen ejemplo de ello es el reciente estudio **sueco** que examina el uso de las TIC en los procesos democráticos²⁴. En el ámbito europeo, la investigación sobre TIC en las áreas de e-participación y e-democracia ha sido relativamente fructífera en los últimos diez años, con un total de treinta proyectos financiados por los programas IST (Tecnologías de la Sociedad de la Información)²⁵, junto con los programas de implantación como eTen²⁶ y el nuevo Programa Marco de Competitividad e Innovación (CIP)²⁷, que contempla también las actividades de cooperación regional en este campo. Dentro del programa IST, DEMO-net²⁸, por ejemplo, trata de reforzar la excelencia de la investigación científica, tecnológica y social sobre e-participación integrando la capacidad investigadora de personas y organizaciones dispersas en toda Europa. El objetivo de esta acción consiste en mejorar la investigación que se realiza en Europa con respecto a su calidad, eficiencia, innovación e impacto, con el fin de superar el actual enfoque fragmentado de la e-participación.

Para entender mejor los distintos aspectos de la e-democracia y, más concretamente, de la e-participación, se presentan a continuación tres subapartados que describen los puntos centrales y los objetivos del proyecto. En primer lugar, el fomento de la transparencia; en segundo lugar, el apoyo a la actividad política y la mejora de las consultas; por último, la formación sobre democracia, la contribución al desarrollo de la comunidad, la promoción de un espacio para el debate y la superación de las desigualdades sociales y políticas (inclusión)²⁹. Existen ejemplos de los sistemas obtenidos gracias a la tecnología y de las herramientas empleadas. En todo caso, es importante tener en cuenta que todos los casos que se describen a continuación engloban diversos objetivos y herramientas, aunque se han seleccionado solamente los que tienen un núcleo más definido para ilustrar los distintos aspectos.

3.2 Fomento de la transparencia

A través de la publicación en línea y, más recientemente, de las emisiones por Internet, los gobiernos pueden suministrar a los ciudadanos información más completa acerca de sus actividades y ofrecerles más oportunidades de observar el proceso de toma de decisiones. La información se pone a disposición de los ciudadanos de forma inmediata y a un coste reducido. De este modo, el uso de la tecnología para incrementar la transparencia y la apertura constituye también una poderosa herramienta para combatir la corrupción.

El proyecto **austriaco** de e-legislación³⁰ ha creado un canal continuo de producción electrónica desde el comienzo del proceso hasta la propia publicación en Internet, dentro de un marco técnico y legal seguro y fácil de usar. Este proyecto recibió el Premio de Servicio Público de las Naciones Unidas 2007 en la categoría «Mejora de la transparencia y de la responsabilidad en los servicios públicos». El banco de legislación **belga** Crossroads³¹ constituye el punto de información central sobre legislación y jurisprudencia de todas las instancias gubernamentales. La legislación oficial (el diario oficial del estado) no se publicó en formato electrónico hasta 2004³², pero todos los datos sobre selecciones, listas y resultados están disponibles en la página web del gobierno³³.

El PortalU³⁴ **alemán** es el portal central de información en red de la administración para el medioambiente en Alemania. Este portal es el resultado de la cooperación a largo plazo entre los dieciséis estados federados y el gobierno federal. PortalU ofrece a los ciudadanos alemanes una plataforma central, cómoda y fácil de usar para acceder a la información y los datos públicos sobre medio ambiente. En concordancia con el espíritu de la Convención de Aarhus y de la Directiva de Información Medioambiental de la UE, PortalU ofrece servicios informativos destinados a incrementar la transparencia de su gestión, educar a los ciudadanos en cuestiones medioambientales y, en consecuencia, facilitar y fomentar la participación pública en procesos de decisión relativos al medioambiente.

Gencat.cat, la página web del gobierno regional de **Cataluña**³⁵, constituye un ejemplo de redefinición radical del concepto de portal de e-gobierno y una aplicación a gran escala basada en la transparencia y en la filosofía Web 2.0 en la administración pública, que cuenta con el apoyo incondicional de una estrategia políticamente orientada y basada en un enfoque integrado centrado en el ciudadano. Con sus setenta millones de visitantes anuales y los más de 1 200 millones de páginas servidas cada año, gencat.cat es la sexta página web más visitada en Cataluña y la decimotercera en España, según el último sondeo a usuarios de Internet, que sitúa esta página al nivel de los medios de comunicación de masas o de los servicios financieros.

La Autoridad de Medioambiente y Planificación **maltesa** (MepaApps)³⁶, recibe 8.000 solicitudes de permisos de urbanización cada año, en relación con las cuales procesa planes, documentos y correspondencia con diversos implicados.

Las e-solicitudes aúnan distintas plataformas y tecnologías en un único sistema homogéneo que permite a los clientes consultar los datos de su solicitud, presentar y abonar el precio de sus solicitudes en línea, así como enviar y recibir correspondencia digital, de manera que incrementa la participación, la eficacia y la transparencia. En la actualidad, el procesamiento interno de los casos también está digitalizado y las «actas», al igual que todos los documentos internos, quedan registradas en el sistema informático. Un sistema de seguridad basado en el papel del usuario permite a los implicados la interacción con el sistema en un entorno web seguro.

3.3 Apoyo a la actividad política y mejora de las consultas

Las TIC también pueden «fomentar la transparencia de los políticos» ayudándoles a responder ante su electorado. Existen varias herramientas que sirven de apoyo a sus actividades, tales como las páginas web de políticos, los blogs, los sistemas de seguimiento y responsabilidad, la e-votación, etc.

Asimismo, las TIC se utilizan para promover una respuesta más adecuada a las demandas de los ciudadanos y un mayor compromiso con estos. Entre las iniciativas existentes se encuentran los sistemas de e-petición, las consultas en línea y la e-participación, en los cuales se utilizan las nuevas tecnologías para obtener el apoyo ciudadano en la toma de decisiones real.

En **España**, www.candidato2004.net³⁷ es una página que se creó para posibilitar el debate con los candidatos durante las elecciones europeas. El proyecto español «El presidente responde»³⁸ constituye otro buen ejemplo al respecto.

Los residentes en la ciudad **polaca** de Varsovia pronto tendrán ocasión de comprobar si los concejales a los que votaron en su momento cumplen sus promesas electorales. Gracias a un nuevo sistema de votación electrónica, los plenos municipales serán, próximamente, más transparentes para los ciudadanos de a pie³⁹.

En **Estonia**, el estudio de las iniciativas de e-votación ha mostrado que la votación por Internet en las elecciones al gobierno local supuso aproximadamente un 2% del total de votantes reales en el 2005, mientras que el porcentaje fue del 5,4% en las elecciones al parlamento del 2007. iVote⁴⁰ es un ejemplo de cómo la inversión en la creación de una sólida infraestructura de TI para el e-gobierno merece la pena en proyectos de e-democracia .

El Gabinete holandés puso en marcha en mayo del 2007 el proyecto «Trabajando juntos en los **Países Bajos**»⁴¹ con el fin de obtener retroalimentación de los ciudadanos acerca de los posibles modos de mejorar el desempeño del gobierno. «Samen werken aan Nederland», como se denomina el proyecto en su versión original, busca aportaciones sobre el esquema de programa propuesto por la coalición holandesa en febrero del 2007. Tras realizar una consulta en Internet y en encuentros locales, el esquema se convirtió en una línea política detallada antes del verano del 2007. El Gabinete ha identificado seis cuestiones clave para el próximo periodo legislativo: los Países Bajos en Europa y en el mundo; seguridad, estabilidad y respeto; una sociedad sostenible; gobierno por y para los ciudadanos; economía holandesa; convivencia en los Países Bajos.

En **Alemania** se han producido una serie de iniciativas en los ámbitos federal y local, en las que se contempla la integración de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas acerca de asuntos relativos a infraestructuras y medioambiente. Un ejemplo es la participación en la planificación de infraestructuras www.kuestenautobahn.de, que registra 46.000 entradas y 310 opiniones expresadas por un total de 85 comunidades y que dio como resultado una mejora de la planificación y de la calidad de las aportaciones. El proyecto **holandés** de Ciudades Virtuales (véase una descripción completa en el apartado 1.4) es otro ejemplo innovador de participación en la planificación urbanística.

En **Francia** se han realizado sondeos en línea y debates específicos para la evaluación de nuevos servicios de e-gobierno. De este modo, los ciudadanos pueden contribuir al diseño de la estrategia de e-gobierno, revelando un interés real y mostrando el valor de la integración ciudadana, al tiempo que se reduce la carga administrativa a través de la modernización del estado. Los representantes del Grupo de Usuarios de E-gobierno han identificado tendencias

globales de relevancia y proyectos de e-gobierno adecuados a ellas. Todo ello se complementa mediante sondeos regulares en línea y debates de usuarios específicos (por ejemplo, «Cambiar mi dirección» o «Mi servicio público»), orientados hacia la resolución de problemas de acceso, uso e interfaces.

Eslovenia recibió en el 2006 más de 300 propuestas de mejora legislativa procedentes de ciudadanos interesados, algunas de las cuales se remitieron a los ministerios competentes y, en algún caso, se incluyeron en el programa gubernamental para la reducción de la carga administrativa para el año 2007.

3.4 Promoción de espacios para el debate, contribución al desarrollo de la comunidad y formación sobre democracia

Otro punto interesante es el relativo a la implicación de los ciudadanos en los espacios para la deliberación en línea. Cuando los ciudadanos tienen la oportunidad de participar junto con los demás en un espacio público muestran una mejor disposición para aceptar opiniones diferentes y cambiar su actitud para adaptarse a distintas perspectivas. Esta situación podría dar como resultado ciudadanos más responsables y políticas más consensuadas. Los foros en red existen desde hace tiempo, pero son cada vez más populares, especialmente en el ámbito local. Estas plataformas deberían garantizar que nadie domina el debate o abusa de él y, por tanto, deberían disponer de algún tipo de moderación (aunque a los foros con moderador podría acusárseles de censura).

Los gobiernos pueden desempeñar un papel importante facilitando los medios y espacios para el desarrollo de comunidades en red. Las TIC pueden apoyar el fortalecimiento de las relaciones entre ciudadanos o grupos de ciudadanos mediante recursos comunitarios en línea o creación de campañas.

Otro tipo de aplicación es el uso de las nuevas tecnologías para la educación sobre democracia, proporcionando a los ciudadanos nuevas formas de aprendizaje sobre política, sobre sus derechos y sobre sus responsabilidades.

Este tipo de iniciativas suelen dirigirse a los jóvenes, ya que normalmente se entiende que son los principales usuarios de tecnologías. La categoría mencionada incluye juegos en línea para la educación ciudadana y asignación de presupuestos⁴².

En el **Reino Unido**, el Proyecto Piloto «Diálogos Digitales» se evaluó en un informe provisional elaborado en enero del 2007, una vez concluida la primera fase. Este informe revela que las actividades en línea atraen a público y participantes más numerosos y diversos que muchos enfoques tradicionales y, más concretamente, indica que:

- El 63% de los participantes en el foro web del Departamento para Comunidades y Gobiernos Locales habían participado anteriormente en otros foros en línea, pero el 82% nunca había participado en una consulta gubernamental o parlamentaria (<http://forum.communities.gov.uk>).
- El 75% de los participantes en el foro web de la Agencia de Calidad Alimentaria habían participado antes en otros foros en línea, pero el 59% nunca había participado en una consulta gubernamental o parlamentaria (<http://food.gov.uk/sfbbforum>).
- El 85% de los participantes en el Foro sobre la Reforma del Bienestar habían participado con anterioridad en una consulta gubernamental o parlamentaria (<http://welfare-reformforum.net>)⁴³.

Varios municipios **suecos** han establecido algún tipo de encuestas de opinión en línea, en las cuales los ciudadanos pueden enviar a la página web de la autoridad local sus puntos de vista acerca de diversos asuntos. Los políticos también han adoptado, de modo individual, iniciativas para crear foros en los que establecen contacto con el público. Entre ellos se encuentran las cafeterías políticas, los encuentros regulares en bibliotecas y los turnos de preguntas públicos en los plenos y asambleas municipales. Las listas de correo electrónico, los sistemas de conferencia electrónica y los foros de debate se utilizan como herramientas de comunicación conjuntamente con las «consultas» o encuestas de opinión, etc. Los prerequisites para el uso de las TIC con fines democráticos constituyen un factor importante. La penetración del uso de Internet en Suecia ha superado el 50% y, ya en el 2003, el 35% de los municipios poseían un foro de debate en línea. En **Hungría**, estos foros representan uno de los principales avances de la e-democracia en el ámbito local, de tal manera que los gobiernos locales alojan sus propios debates en línea, en algunos casos, con un elevado número de usuarios.

En el **Reino Unido**, el Proyecto Nacional de E-democracia Local⁴⁴ ha desarrollado varios juegos destinados a ayudar a los jóvenes a comprender el proceso político y la compleja tarea que han de abordar los políticos electos para tratar de equilibrar prioridades enfrentadas con escasos recursos. Aunque no cuentan con un gran número de usuarios, sí ofrecen plantillas y lecciones sobre el modo en que este tipo de juegos podrían llegar a una parte de la población que actualmente no está comprometida. Otra iniciativa destacable es VOICE, una plataforma desde la cual los grupos locales pueden alojar una página web que interactúa con comunidades de todo el Reino Unido de forma gratuita. Estos productos permiten que los grupos comunitarios se autoorganicen en Internet al proporcionarles una forma virtual de organización ciudadana. La Red de Acción de la BBC (anteriormente denominada BBC iCan) permite a los usuarios buscar y contactar con otros ciudadanos de la misma localidad que comparten sus mismas preocupaciones, con el fin de iniciar campañas políticas⁴⁵.

'Cyberbdget'⁴⁶ constituye otro instrumento para que los ciudadanos adquieran conocimientos políticos y se impliquen en el proceso de toma de decisiones a través de la asignación de presupuestos. En Francia, el gobierno central ayuda a los ciudadanos a comprender sus retos presupuestarios mediante un recurso en línea en el cual ellos mismos pueden tomar decisiones sobre presupuestos. Además de contribuir a la comprensión de la complejidad de los presupuestos nacionales por parte de los ciudadanos, esta página web también permite al gobierno francés recopilar información sobre las preferencias de la población.

4. LOGROS DE GRAN IMPACTO: MÁS TRANSPARENCIA Y ATENCIÓN A LAS CUESTIONES QUE PREOCUPAN A LA GENTE

A continuación se destacan tres iniciativas cuyas buenas prácticas en el 2007 están teniendo ya un impacto real.

4.1 E-peticiones (Reino Unido)

El gabinete del Primer Ministro (el número 10 de Downing Street, en Londres) puso en marcha en noviembre del 2006 la iniciativa e-peticiones⁴⁷ para permitir a los ciudadanos enviar peticiones electrónicas directamente al Primer Ministro y recoger firmas a través de la página web de Downing Street. Este proyecto se centra, fundamentalmente, en el fomento del compromiso político ciudadano, digitalizando una vieja tradición en la cual los ciudadanos elevan protestas al gobierno. Por otra parte, se procura que exista un verdadero diálogo

entre ambas partes permitiendo al gobierno trabajar sobre los temas propuestos y explicar sus políticas mediante respuestas por correo electrónico a los firmantes. Este servicio está destinado al total de la población, de modo que el grupo meta es incluso más amplio que el electorado, puesto que no existe límite (inferior) de edad.

Retos y barreras

Este puede considerarse el primer mecanismo sostenido del gobierno británico para la comunicación directa con la población respecto a asuntos elegidos por esta, por lo que fue necesario un cierto grado de persuasión de los implicados (al fin y al cabo, no se trataba de una demanda pública específica). Nos encontramos, pues, ante un caso excepcional en el cual el gobierno supone que existe un mercado para este tipo de comunicación, pero lo hace a partir de pruebas relativamente poco consistentes. Para gestionar las peticiones entrantes y las respuestas correspondientes, fue necesario crear estructuras y procedimientos internos, así como garantizar la disponibilidad y capacidad de los equipos de comunicación para soportar todo un conjunto de nuevas presiones.

La página se presentó ante unos medios de comunicación escépticos, muchos de los cuales la consideraron, en un principio, un desastre publicitario. Los medios reaccionaron ante las presiones ejercidas por algunas peticiones a gran escala, pero obviaron el hecho de que la finalidad última de la página no es la de crear un simple «ruido» unidimensional procedente de los demandantes, sino la de construir un canal bidireccional. Por tanto, el «producto» final es la comunicación entre gobierno y ciudadanos. La clave para el gobierno radicaba, simplemente, en mantener la calma mientras la página alcanzaba portadas y boletines televisivos, contando con la enorme ayuda del apoyo interno de la organización.

Al considerar lo que podría suceder, al equipo del proyecto no se le ocurrió la idea de que las grandes peticiones podrían surgir de ideas falsas. Sin embargo, los rumores de cierre de los equipos de exhibición de las Fuerzas Aéreas Reales⁴⁸, los malentendidos sobre préstamos a estudiantes y la extraña creencia de que se restringiría el derecho a sacar fotografías en público generaron peticiones masivas. Se decidió aceptar estas peticiones con el fin de aclarar las falsas suposiciones, respondiendo antes del cierre y explicando la situación real en la página, de tal manera que tanto los nuevos firmantes como los antiguos fuesen conscientes de la realidad.

Logros e impacto

En agosto del 2007, había unas 8 500 peticiones pendientes y 3 600 se habían dado por concluidas. Se recogieron más de cinco millones de firmas procedentes de 3,5 millones de direcciones de correo electrónico diferentes, lo cual implica que alrededor de un 6% de la población había establecido una relación directa con el Primer Ministro y habían respondido a la motivación de tomar parte en el proceso político. La propia página web es objeto de publicidad por parte de los usuarios, a quienes se anima a enviar por correo electrónico las URL de sus peticiones favoritas para obtener apoyo a su causa.

Lecciones de buenas prácticas

Nunca debe subestimarse el poder del *marketing vírico*, ya que, como se ha indicado, invitando a los demandantes a que envíen la URL de la e-petición a otras personas, el mensaje puede difundirse de modo que tanto los usuarios como el gobierno le saquen todo el parti-

do. Además, este tipo de comunicación es inmensamente rentable. Las e-peticiones constituyen poderosos mensajes dirigidos a los políticos sobre los asuntos que preocupan a la gente y tienen el potencial de comunicar a los responsables importante información sobre diversas cuestiones. En este sentido, constituyen un importante mecanismo para el debate público y para fomentar el compromiso político, creando un grado de contacto sin precedentes entre el gabinete del Primer Ministro y los usuarios. Se trata de una fuente abierta que cualquiera puede usar, y este uso debe fomentarse.

Las peticiones constituyen, en la actualidad, un elemento habitual en el paisaje de los medios de comunicación, puesto que numerosas organizaciones están recurriendo a ellas y muchas más dirigen a los lectores a la página web. Asimismo, muchos otros organismos gubernamentales contemplan este recurso (Tony Blair le mostró el sistema al presidente francés Sarkozy, a petición de este último, mientras que Barack Obama, uno de los candidatos a la presidencia del Partido Demócrata en EE.UU., ha realizado comentarios positivos al respecto).

4.2 Hoy decido yo (TOM) (Estonia)

TOM (acrónimo de la frase estonia traducida como «Hoy decido yo»)⁴⁹ es una herramienta estonia de e-participación lanzada en el 2001 y habilitada por la Cancillería de Estado. Este portal de participación pública permite a los ciudadanos establecer una relación más directa con el proceso legislativo y de diseño de políticas, bien proponiendo ideas para introducir legislación nueva o bien sugiriendo enmiendas a las leyes existentes. La interfaz está redactada en estonio, pero ya está en marcha un proyecto para adaptar la herramienta a un uso internacional y multilingüe. Los beneficiarios son instituciones gubernamentales, dado que las iniciativas legislativas propuestas por los usuarios de TOM se envían al organismo con competencias en la materia.

Retos y barreras

La principal dificultad que se presenta en este campo radica en la promoción del compromiso por parte de la sociedad civil con el proceso legislativo y de desarrollo de políticas. Tras unos comienzos prometedores, la participación ha ido decayendo a lo largo de los años de funcionamiento de esta herramienta por diversos motivos. En un informe elaborado en el marco del proyecto «TOM+», diseñado para adaptar la herramienta al uso internacional, se presenta un exhaustivo análisis de estas razones. Al margen de ello, cabe destacar la cuestión relativa al conocimiento de las posibilidades disponibles, ya que muchos usuarios potenciales no son conscientes de su existencia o de su importancia. Este problema procuró atajarse mediante numerosos intentos de publicitar la herramienta a través de la prensa tradicional, conferencias, etc. Sin embargo, su estudio demuestra que el desconocimiento de las posibilidades que ofrece TOM sigue siendo un problema crítico. En tercer lugar, se encuentra la cuestión de la identificación del usuario y el respeto al anonimato: cuando se emplean mecanismos de identificación poco estrictos, se producen consecuencias tanto en la calidad de las ideas presentadas como en el número de usuarios únicos, si bien es cierto que se han realizado determinados ajustes administrativos que han permitido solucionar parcialmente el problema. No obstante, permanece abierto el debate relativo al empleo de mecanismos de identificación más complejos que, aún así, garanticen el anonimato del usuario, lo cual es señal de que la solución alcanzada no es todavía del todo satisfactoria.

Logros e impacto

El logro principal y más evidente de la herramienta TOM es que ya lleva seis años funcionando. Desde su creación, se han propuesto más de mil ideas legislativas y, aunque tiene algunos defectos, principalmente debidos a que no está diseñada para promover el debate ciudadano (existen otras páginas que han venido a cubrir este hueco), es obvio que su uso es una puerta de acceso directa al gobierno y un canal para hacer oír ideas y obtener respuesta a las propuestas planteadas. El hecho de que esta herramienta haya ejercido un efecto real puede atribuirse a las respuestas proporcionadas a las ideas votadas por los usuarios del portal. Una vez que recibe el apoyo de otros usuarios, la idea o propuesta se reenvía y la administración tiene la obligación de responder. Es este seguimiento el que hace de TOM algo más que una simple iniciativa simbólica o de relaciones públicas.

Lecciones de buenas prácticas

TOM ofrece un gran número de lecciones útiles, algunas de las cuales pueden clasificarse como buenas prácticas; otras, en cambio, pueden caracterizarse como derivadas de un proceso de aprendizaje. Como suele ocurrir en Estonia, los avances y las novedades se ejecutan con bastante rapidez, con una mentalidad esencialmente práctica, lo cual genera un gran dinamismo, pero también requiere un esfuerzo consciente por aprender de los errores inevitables.

Aunque es necesario realizar un análisis más profundo, algunas de las lecciones aprendidas no llegan a identificarse nunca. Es el caso, por ejemplo, de la atención que debe prestarse a la gestión de usuarios y moderación de los temas para evitar que tanto los usuarios como la administración se desanimen ante la presencia de unos pocos «súper usuarios» o ante un torrente de ideas de escasa calidad. Otro ejemplo es la constatación de que, tras un primer lanzamiento, se hace imprescindible realizar un esfuerzo continuado para expandir el conocimiento y la valoración positiva de la herramienta. Los usuarios deben volver a participar en fases posteriores y para ello es necesario encontrar el modo de crear un rumor más allá de la propia herramienta para lograr la implicación de los ciudadanos en debates más amplios, dirigiéndolos a otras páginas webs y documentos externos. Igualmente importante es el fomento de las posibilidades que ofrece la herramienta, lo cual requiere un seguimiento más pormenorizado de las ideas y sugerencias, así como la posibilidad de discutir este seguimiento, afinar las ideas inicialmente presentadas y agrupar aquellas que guardan relación entre sí.

Con la introducción del proyecto TOM+, la herramienta deja de ser un «experimento estonio» y posibilita un análisis exhaustivo. Por otra parte, se espera que sean presentados dos tipos de material esencial: en primer lugar, una herramienta de trabajo que pueda utilizarse en contextos institucionales junto con especificaciones técnicas documentadas; en segundo lugar, un conjunto de recomendaciones que recojan las experiencias adquiridas a través del proyecto TOM, de tal manera que no solo se ofrezca la propia herramienta, sino también ciertas orientaciones relativas a su utilización óptima.

4.3 Virtual Cities (Países Bajos)

Virtual Cities⁵⁰ es una iniciativa de los gobiernos municipales holandeses de Apeldoorn, Helmond y Tilburg, que utiliza tecnologías virtuales de la *spin-off* universitaria Cebra. Se trata de un interesante modelo de cooperación entre organizaciones para apoyar la participación ciudadana en los procesos de debate y toma de decisiones acerca de importantes proyectos

de reconstrucción urbana. Los visitantes pueden acceder a la presentación virtual en tres dimensiones de la ciudad en su estado actual o futuro. Además, disponen de información multimedia de todo tipo, pueden dejar sus observaciones en un foro, votar por diseños alternativos y chatear con otros visitantes. El proyecto está dirigido a la población de las tres ciudades (los 156 000 habitantes de Apeldoorn, los 86 000 de Helmond y los 210 000 de Tilburg) y registra, en la actualidad, unas 75 000 visitas diarias.

Retos y barreras

La planificación urbanística es una cuestión sobre la cual mucha gente tiene opiniones e intereses concretos. Antes de la implantación del sistema, la mayor parte de los ciudadanos basaban sus puntos de vista en los documentos existentes en papel y muchos de ellos no llegaban a comprender con claridad el diseño. Los ciudadanos tenían que acudir al ayuntamiento y observar las maquetas físicas de las obras y los mapas de planificación. Por tanto, se trataba de un proceso bastante restringido y, en consecuencia, la implicación ciudadana era relativamente baja. El modelo virtual ha dado lugar a una amplia participación por parte de la población en debates relativos a la totalidad del proceso de planificación. El mecanismo empleado para establecer una comunicación bidireccional entre funcionarios públicos del ayuntamiento y ciudadanos fue lento y complejo. Con el fin de romper esa barrera, se emplearon herramientas de comunicación interactiva y se activaron grupos de debate que recurren a las nuevas tecnologías. Asimismo, se tuvo en cuenta la opinión pública en el proceso de toma de decisiones relativo a la planificación territorial. Con anterioridad al proyecto, no existían posibilidades flexibles de comparar las distintas soluciones arquitectónicas y de diseño. Por fin, las TIC han permitido resolver este problema dentro de un mundo virtual.

Logros e impacto

Uno de los logros generales alcanzados por Virtual Cities tiene que ver con la facilidad para el acceso ciudadano. En segundo lugar, se ha podido reconstruir por fin el mercado de Helmond después de diez años de debate. En Tilburg, se ha organizado por primera vez una votación en línea sobre el diseño preferido por los ciudadanos para la plaza del mercado central. Además, existen *chats* virtuales entre ciudadanos y miembros del ayuntamiento.

Dentro de este proyecto, el modo en que se toman en consideración las opiniones ciudadanas resulta muy innovador y origina importantes consecuencias. Por ejemplo, hoy en día son muy pocos los ciudadanos que tratan de bloquear los planes de reconstrucción en los tribunales y ello se debe a la participación de un amplio sector de la población en los debates, la presentación virtual de todo el material relevante y la disponibilidad de mecanismos que permiten tener en cuenta la opinión pública.

Lecciones de buenas prácticas

Los ciudadanos responden de manera muy positiva al enfoque adoptado por Virtual Cities, ya que se sienten mejor informados acerca de la planificación territorial y se toman más en serio su propio papel. Así, hacen uso de la oportunidad que se les brinda para responder y debatir el tema con otros visitantes de la ciudad virtual. Este tipo de tecnología y funcionalidad deben ejecutarse como una infraestructura municipal más. El sistema permite utilizar la ciudad virtual para muchas otras finalidades, como por ejemplo la promoción de la ciudad o la implicación de grupos específicos de ciudadanos (los jóvenes u otros grupos). Virtual Cities

debería aplicarse de forma proactiva, clara y flexible con una serie de objetivos claramente marcados. Este concepto se ha utilizado en tres municipios holandeses cuyas cuestiones políticas son de naturaleza bastante similar, como ocurre en muchos ayuntamientos.

5. RESUMEN DE IMPACTOS Y LOGROS (2005-2007)

Hasta aquí se han expuesto varios ejemplos relativos a la capacidad de la digitalización para ofrecer, por diversos medios, muchas más oportunidades de influenciar el proceso de toma de decisiones y compromiso ciudadano de las que existían anteriormente. La evolución entre los años 2005 y 2007 es la siguiente:

5.1. Aspectos organizativos

Las administraciones públicas están avanzando en la eficacia de sus tareas y centrando su actividad en áreas de las cuales pueden responder ante los ciudadanos, tales como la calidad y la transparencia en la prestación de servicios, u otros campos «medibles» como la consulta, donde los beneficios se pueden demostrar claramente. La mayor parte de las organizaciones no cuentan (todavía) con mecanismos activos ni capacidad suficiente para gestionar un incremento significativo de la participación.

5.2. Gobierno y aspectos institucionales

A lo largo de los últimos dos años han surgido pruebas concluyentes de que las TIC pueden hacer que la información resulte más accesible, transparente y comprensible para los ciudadanos y, de este modo, contribuir a una mayor apertura y responsabilidad políticas. Los gobiernos ya no son la única parte responsable del funcionamiento de una democracia, sino que comparten la labor con distintos implicados, tales como ONG y otros agentes de la sociedad civil, incluidas las redes sociales. Los sistemas y esquemas de gobierno tradicionales se enfrentan a desafíos cada vez mayores, por lo que es importante alcanzar un cierto equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de todos los interesados. Por último, merece la pena reflexionar sobre la cuestión de si una participación excesiva sería o no beneficiosa para la democracia.

5.3. Aspectos tecnológicos

Los retos tecnológicos son, en este ámbito, los mismos que se les plantean a los servicios de e-gobierno, en general. Entre ellos, el más preocupante a corto plazo es el relativo a los sistemas de acceso e identificación de usuarios. Por otra parte, no está claro que el hecho de aplicar las TIC a las estructuras de gobierno existentes vaya a originar, *per se*, gobiernos más abiertos y responsables, procesos de toma de decisiones más adecuados y mayor implicación de los ciudadanos en todas las fases del proceso democrático y participativo. Lo que sí es cierto es que se debe emprender un nuevo análisis de los sistemas de gobierno y democracia tanto con el apoyo de las TIC como con independencia de estas.

5.4. Aspectos políticos

Todavía se observa en toda Europa un alto grado de dispersión y fragmentación, a pesar de que se ha producido un incremento notable en el número de iniciativas con un núcleo político explícito, tales como las relativas a planificación espacial y urbanística, presupuestos comunitarios locales, medioambiente, etc. La atención tiende a centrarse cada vez más en

aquellas cuestiones «que realmente preocupan a la gente», como son la seguridad ciudadana, la sanidad, la educación, el medioambiente y, como ya se ha mencionado, los asuntos cotidianos más inmediatos.

6. RETOS FUTUROS: CONSEGUIR QUE LOS BENEFICIOS SEAN PALPABLES

La experiencia derivada de diversas iniciativas llevadas a cabo en toda Europa y también fuera de las fronteras de nuestro continente demuestra los beneficios potenciales que la tecnología puede aportar ampliando la participación y enriqueciendo el debate político. Ahora bien, las nuevas tecnologías requieren opciones políticas y estrategias de ejecución deliberadas diseñadas para maximizar los beneficios y minimizar los efectos negativos. Ello significa que existen todavía una serie de desafíos políticos a los que los responsables deben enfrentarse.

6.1. Retos institucionales y políticos

Retos:

- La definición de democracia a la que nos referimos (directa, consultiva, participativa e interactiva) requiere algunas aclaraciones. Además, las iniciativas políticas deben tratar de modo más directo aquellos problemas democráticos contemporáneos que deben constituir el objetivo primordial de las iniciativas de e-participación en un contexto determinado. La interpretación de la democracia, así como su vínculo con el buen gobierno, deben figurar de forma explícita entre los objetivos de los proyectos de e-gobierno, e-participación y e-democracia, así como en las iniciativas políticas relacionadas.
- Es conveniente intensificar el debate acerca de las instituciones y agentes que deben ser objeto de e-democracia y, más concretamente, de e-participación, así como prestar mayor atención a la consecución de un equilibrio más perfecto entre derechos y responsabilidades, y también entre la regla de las mayorías y el espacio para las minorías.
- Desde una perspectiva europea, todavía existe una notable falta de coherencia política y una clara necesidad de atención a aquellos campos en que debería reforzarse la participación potenciada por la tecnología y apoyarse, en consecuencia, la realización de ensayos y pilotajes, lo cual, a su vez, provocaría un efecto bola de nieve estimulando la replicación.

Opciones:

Los subgrupos de e-gobierno de la CE, formados por representantes de todos los Estados Miembros, deberían retomar la elaboración de los campos de actuación en e-participación, aclarando la relación existente entre las iniciativas de e-participación y el grueso de las actividades de e-gobierno en los distintos Estados Miembros y en el conjunto de Europa. Asimismo, deberían definirse con mayor nitidez los vínculos existentes con otras políticas de la UE y los ámbitos de prioridad que estas contemplan. Los Estados Miembros deberían establecer acuerdos relativos a los campos políticos que merecen ser prioritarios en relación con el fomento de la participación ciudadana en aquellos casos en que existan proyectos de e-participación ya en vigor (o, si ya existen objetivos políticos, deberían intensificar el esfuerzo por alcanzarlos), con el fin de facilitar un intercambio de experiencias mejor estructurado. En este contexto, reviste gran importancia la existencia de un marco legal apropiado, que debe-

rá contar con el apoyo de instrumentos financieros. Por último, es necesario aportar más pruebas empíricas para verificar si las TIC fomentan la formación de un espectro más amplio de redes políticas que incorporen a ciudadanos, comunidades, ONGs, funcionarios y políticos, y en su caso, cómo se produce dicho efecto de fomento.

6.2. Evaluación de los beneficios y riesgos derivados de la implicación de los ciudadanos

Retos:

- En esta fase, no está claro que las TIC potencien y asistan la participación de los ciudadanos, reforzando así su compromiso. Por el contrario, existe el riesgo de que la introducción de las TIC en el proceso democrático fomente la participación populista cuando lo deseable sería que garantizaran un compromiso maduro y un debate bien informado.
- Por otra parte, se observa la necesidad de identificar las habilidades técnicas, sociales y políticas que deben poseer los ciudadanos para explotar el potencial de las nuevas herramientas de participación. Hay que tener en cuenta que, desde la perspectiva del ciudadano, una participación excesiva podría ir en contra de sus intereses por suponer demasiadas cargas, expectativas y responsabilidades para este.
- Finalmente, urge prestar atención a la población que sufre exclusión social (véase también el apartado sobre e-gobierno de inclusión).

Opciones:

Parece conveniente continuar investigando la relación entre las iniciativas de e-participación (y sus respectivos beneficios), y los avances y actividades realizados al margen de la red para promover la participación, reducir las cargas administrativas y disminuir el déficit democrático, con el fin de decidir cuáles son las estrategias más efectivas para añadir la «e-». Los proyectos financiados por la CE deberían impulsar de forma activa este tipo de investigaciones y, además, deberían investigarse con más profundidad las carencias y necesidades (emergentes) localizadas en este contexto.

6.3. Diseño del proceso y reglas discursivas

Retos:

- No siempre está claro en qué fases de los procesos de toma de decisiones se informa o invita a participar a los ciudadanos. Por ello, deberían diseñarse cuidadosamente los procesos teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios y los objetivos democráticos.
- Es necesario dedicar mayores esfuerzos al empleo y la relevancia de los distintos dispositivos⁵¹ en diferentes contextos o cuestiones políticas.
- Deben identificarse y evaluarse en profundidad las consecuencias no deseadas para la democracia que se derivan de la implantación de dispositivos concretos. Otra cuestión de interés es la posibilidad de poner en marcha dispositivos que traten de influenciar distintos problemas democráticos de forma simultánea.
- En el ámbito de la organización, se aprecia una tendencia en las estructuras de toma de decisiones a una mayor simplicidad y a desarrollo en niveles más bajos. El desafío en

este punto consiste en dilucidar el modo en que pueden o deben utilizarse las herramientas de e-participación en el seno de esta situación cambiante.

Opciones:

Dado que la e-participación gira en torno al rediseño de los procesos democráticos y de gobierno, a los responsables políticos podría resultarles útil disponer de una «Carta europea» (o documento político de nivel similar) en la cual se estipulasen los principios básicos que deben tenerse en cuenta durante la planificación y ejecución de proyectos de e-participación⁵². En este contexto, al añadir la «e-» a la participación, deben considerarse los siguientes elementos:

- ¿Qué grado de relación existe entre las soluciones de e-participación y el diseño democrático deliberado (y también con respecto a quien patrocina dichas iniciativas)?
- ¿Cómo se modera la deliberación? ¿Existe un espacio para el desacuerdo? ¿Cómo se gestiona? ¿Qué influencia ejercen las deliberaciones sobre las decisiones y sobre las percepciones y comportamientos de los implicados?
- ¿Cuáles son los riesgos potenciales asociados al lanzamiento y ejecución de proyectos de e-participación? ¿Qué tipo y grado de esfuerzo requieren por parte de la administración y qué potencial de resistencia de las estructuras de gobierno cabe esperar?
- ¿Cuáles podrían ser las motivaciones de los distintos implicados en el rediseño de los procesos? ¿Quién podría liderar el cambio: políticos (de ámbito nacional o europeo), altos cargos de la administración o del sector civil, organizaciones ciudadanas, etc.?

Notas

¹ Traducción propia [N. de la T.].

² *Think Paper 6: The Participative Citizen*, <http://www.ccegov.eu>.

³ http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research/eparticipation/index_en.htm.

⁴ <http://www.e-europeawards.org>.

⁵ Las iniciativas de carácter general comprenden directrices, niveles de calidad, portales, herramientas de apoyo a la toma de decisiones, publicación de textos legales y gestores de relaciones con clientes o CRM (ligeramente solapados con otras categorías).

⁶ 62 finalistas en el 2005: <http://www.e-europeawards.org>.

⁷ Mejoras en la prestación de servicios, informe EPAN 1998: <http://www.eupan.org>.

⁸ <http://www.e-overheid.nl>.

⁹ <http://www.epractice.eu/cases/1812>.

¹⁰ <http://www.epractice.eu/cases/1865>.

¹¹ <http://www.epractice.eu/cases/291>.

¹² <http://www.epractice.eu/cases/202>.

¹³ *From eVoting to eParticipation: A New Challenge for Europe*, mesa redonda, Foro Mundial sobre E-democracia, París, septiembre del 2005.

¹⁴ <http://www.epractice.eu/document/325>.

¹⁵ www.burger.overheid.nl.

- ¹⁶ El término Web 2.0 fue acuñado por O'Reilly Media en el 2003 y posteriormente popularizado por la primera conferencia Web 2.0 en el 2004, en alusión a una segunda generación de comunidades y servicios web con base en la red (tales como las páginas de redes sociales, los wikis y las folksonomías) que facilitan la colaboración y la información compartida entre los usuarios. Los defensores de este concepto sugieren que tecnologías como los blogs, marcadores sociales, wikis, podcasts, documentos RSS (y otras formas de publicación colectiva), software social, API web, estándares web y servicios web en línea conllevan un cambio significativo en el uso de la red. http://en.wikipedia.org/wiki/Web_2.0#Defining_Web_2.0.
- ¹⁷ *National Progress Reports on i2010 eGovernment Action Plan*, presentados a la CE en mayo del 2007. Hay que tener en cuenta que algunos países no proporcionan categorías específicas. Por ejemplo, Suecia «adopta un enfoque con múltiples canales y no destaca ninguno en particular. Se emplearán diversos canales electrónicos, elegidos según su grado de adecuación».
- ¹⁸ <http://www.epractice.eu/cases/1043>.
- ¹⁹ <http://www.epractice.eu/document/503>.
- ²⁰ *National Progress Reports on i2010 eGovernment Action Plan*, presentados a la CE en mayo del 2007.
- ²¹ <http://www.epractice.eu/awards>.
- ²² <http://www.epractice.eu/cases/1047>.
- ²³ <http://www.epractice.eu/cases/1033>.
- ²⁴ Fuente: *National Progress Report Sweden* presentado a la CE en abril del 2007.
- ²⁵ http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research.
- ²⁶ http://europa.eu.int/information_society/activities/eten/.
- ²⁷ http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/cip/.
- ²⁸ El proyecto está financiado por FP6. www.demo-net.org.
- ²⁹ Esta tipología está inspirada en Lawrence Pratchett, *Understanding E-democracy Developments in Europe*, documento de trabajo para el Consejo de Europa, agosto del 2006, www.coe.int, y los grupos de servicios que se identificaron para la exposición de Manchester (véase también el catálogo del 2005 en www.e-europeawards.org).
- ³⁰ <http://www.epractice.eu/cases/1863>; www.unpan.org/psaward_categories.asp.
- ³¹ <http://www.epractice.eu/document/3282>; www.belgiumlex.be/.
- ³² www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl.
- ³³ www.belgium.be/eportal/application?languageRedirected=yes&docId=43381&pageId=contentPage.
- ³⁴ <http://www.epractice.eu/cases/1044>.
- ³⁵ <http://www.epractice.eu/cases/1051>.
- ³⁶ <http://www.epractice.eu/cases/1036>.
- ³⁷ <http://www.epractice.eu/document/1623>.
- ³⁸ www.senado.es.
- ³⁹ ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358.
- ⁴⁰ <http://www.epractice.eu/cases/1003>; <http://www.epractice.eu/document/135>; <http://www.wk.ee/engindex.html>.
- ⁴¹ <http://www.epractice.eu/document/4>; ec.europa.eu/idabc/en/document/7027/358.
- ⁴² Lawrence Pratchett, *Understanding E-democracy Developments in Europe*, documento de trabajo para el Consejo de Europa, agosto del 2006 www.coe.int.
- ⁴³ Para acceder a todos los datos, puede visitarse: <http://www.digitaldialogues.org.uk/interimreport>.
- ⁴⁴ En <http://www.digitaldialogues.org.uk/interimreport/partthree> pueden encontrarse orientaciones sobre el uso de TIC.
- ⁴⁵ <http://www.epractice.eu/document/3507>; www.e-democracy.gov.uk.
- ⁴⁶ www.bbc.co.uk/dna/actionnetwork.
- ⁴⁷ <http://www.epractice.eu/document/457>.
- ⁴⁸ <http://www.epractice.eu/cases/1021>; <http://petitions.pm.gov.uk>.
- ⁴⁹ Dentro de las Fuerzas Aéreas Reales existen varios equipos de exhibición, de los cuales el más famoso es el denominado «Red Arrows».
- ⁵⁰ www.eesti.ee/tom.
- ⁵¹ <http://www.epractice.eu/cases/1033>; <http://www.virtueelapeldoorn.nl>; <http://www.virtueelhelmond.nl>; <http://www.virtueeltilburg.nl>.
- ⁵² «Se denominan dispositivos los mecanismos mediante los cuales se emprenden acciones democráticas. El más evidente son las elecciones, en las cuales se elige a los representantes, pero existen otros dispositivos democráticos relevantes, como los referendos o los jurados populares, entre otros. La clave de los dispositivos radica en que constituyen medios primarios a través de los cuales varios agentes participan en la democracia» (Lawrence Pratchett, *Understanding E-democracy Developments in Europe*, documento de trabajo para el Consejo de Europa, agosto del 2006; versión española propia [N. de la T.]; www.coe.int).
- ⁵³ En concordancia con los principios estipulados por el Tratado de la UE, los derechos humanos fundamentales, los derechos de los ciudadanos, etc., deberían incluirse los principios e interpretación de la democracia en su sentido más amplio, así como aquello que la UE espera del proceso de participación ciudadana en general y cómo las TIC están influenciando y, potencialmente, mejorando dicho proceso.

BIBLIOGRAFÍA

eGEP – eGovernment Economics Project, (2006), *eGEP Compendium to the Measurement Framework*. Bruselas.

http://www.rso.it/notizie/Measurement_Framework_Compndium.pdf.

Los resultados definitivos de eGEP están disponibles en la siguiente dirección:

<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7077/254>.

European Commission (2006a), *i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All*, Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, COM(2006) 173 final, Bruselas, 25 de abril del 2006.

http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research/doc/highlights/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf

Leitner, C. et al. (2006), *Taking Good Practice Forward: The Case for the eGovernment Awards*. Comisión Europea, Dirección General de la Sociedad de la Información y los Medios de Comunicación.

UK Presidency (2005), *Ministerial Declaration, Approved Unanimously on 24 November 2005*, Manchester.

<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

United Nations (2005), *United Nations Global eGovernment Readiness Report 2005: from eGovernment to eInclusion*. Nueva York: Naciones Unidas. www.unpan.org.