

ARTÍCULO

La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación*

Rosa Borge Bravo

Resumen

En este artículo se presenta un análisis de la situación de la participación política electrónica en la actualidad, principalmente en Cataluña y en España. Son muy numerosas las experiencias de este tipo que están surgiendo en muchos países, fruto tanto de la iniciativa privada como de la pública: voto electrónico, debates, foros y consultas por Internet, plataformas municipales para el desarrollo de la participación, parlamentos abiertos, páginas web de los partidos donde se crean canales de comunicación con los ciudadanos, etc. En un intento de ordenar esta variedad de experiencias, desarrollaremos un sistema clasificatorio, siguiendo la escala de Arnstein sobre niveles de participación, para, posteriormente, describir con detalle las iniciativas de voto electrónico y las formas de participación política electrónica basadas en Internet. Finalmente, se evaluarán las nuevas iniciativas de participación electrónica respecto del modelo de democracia al que contribuyen o refuerzan. La conclusión es que, a pesar de la variedad y el número de experiencias, la mayor parte de éstas pertenecen a los niveles de información y comunicación, y quedan, por lo tanto, dentro de los límites establecidos por el modelo de la democracia representativa. Aun así, hay experiencias, sobre todo a nivel local, con voluntad de superar este modelo y que se constituyen en canales para la deliberación y la participación en la toma de decisiones.

Palabras clave

participación política, participación electrónica, voto electrónico, Internet, democracia representativa, democracia participativa, información, comunicación, deliberación

Tema

Democracia y administración electrónica

Abstract

This article consists of an analysis of the current condition of electronic political participation focusing mainly on Catalonia and Spain. There are various experiences of this type that are emerging all around, arising from private and public initiatives: electronic voting, discussions, forums and consultations in the Internet, local platforms for the development of participation, open parliaments, parties' web pages where channels of communication with the citizens can be created, etc. In an attempt to order these various experiences, we will develop a classification system, following Arnstein scale about levels of participation, in order to describe in detail the different existing initiatives of electronic voting and the methods of political participation based on the Internet. Finally, we will evaluate the new initiatives of electronic participation in relation to the model of democracy to which they contribute or that they strengthen. The conclusion is that, even if the main part of the various experiences belong to the information and communication levels, and rest within the established limits of the representative democracy model, there are some experiences, mainly at the local level, which are trying to go beyond this and constitute channels for deliberation and participation in the decision-making process.

Keywords

political participation, electronic participation, electronic vote, Internet, representative democracy, participative democracy, information, communication, deliberation

Topic

Democracy and electronic administration

* Una primera versión de este artículo se presentó en las II Jornadas InfoDIEZ. «Nuevas tecnologías como herramientas en las Administraciones Públicas». Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Zaragoza, 17-3-2004. También se ha presentado este trabajo en el Taller de Sociología del Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones de la Universidad de Barcelona (1-12-2004) y en el Seminario de los Estudios de Derecho y Ciencias Políticas de la UOC (18-6-2004). Se agradece a los asistentes los comentarios recibidos.

Este artículo es un intento de ordenar y clarificar el variopinto panorama de las experiencias de participación política electrónica. Existen muchos estudios sobre participación electrónica, normalmente referidos a casos concretos, y ya comenzamos a disponer de muchos datos, aunque dispersos. Resulta necesaria una reflexión más global para conseguir crear marcos generales que ordenen la cuestión y que, además, tengan una base empírica sólida.

En consecuencia, este artículo mostrará las iniciativas de participación política electrónica más importantes, principalmente las que se producen en España y Cataluña y que se desarrollan en el marco institucional político. Presentaremos una serie de esquemas clasificatorios para poder compararlas y valorarlas. De esta manera, finalmente, se podrá comenzar a evaluar su contribución al modelo de democracia representativa o a un estilo más participativo de democracia.

Los apartados del artículo son los siguientes:

1. La crisis de la democracia representativa y la irrupción de las TIC
2. Los distintos niveles de la participación política
3. Las experiencias de participación electrónica
4. Valoración de las diferentes iniciativas de participación electrónica: niveles de participación y modelos de democracia de los actores e instituciones en el uso de las TI

1. La crisis de la democracia representativa y la irrupción de las TIC

En las últimas décadas, las nuevas tecnologías de la información y comunicación, especialmente Internet,

1. Son numerosos los indicadores que muestran un declive de la capacidad de los sistemas políticos democráticos para mantener entre los ciudadanos la convicción de que las instituciones políticas existentes merecen aceptación y apoyo (LIPSET, 1992). Entre los indicadores que vienen mostrando desde los años sesenta una cierta crisis del sistema de democracia representativa, podríamos mencionar: la creciente desconfianza hacia las principales instituciones políticas, los políticos y los partidos; la caída de la afiliación partidista y sindical; el declive de la participación electoral; y el aumento de la desafección por los asuntos políticos (PUTNAM, 2003; KAASE and NEWTON, 1995; DALTON and WATENBERG, 2000).

se están empleando para establecer, mejorar o ampliar los canales de participación política, de comunicación y de información a los ciudadanos. Hay que tener presente que es clara la **insatisfacción** de los ciudadanos con el funcionamiento del sistema de democracia representativa, y que Internet es un instrumento que podría ayudar en la **extensión y mejora** de los canales de comunicación y participación de éstos y, en este sentido, podría contribuir, de alguna manera, a paliar la crisis de **legitimidad** que padecen nuestros actores e instituciones políticas.¹

Por otra parte, Internet se **extiende** muy rápidamente en el ámbito personal y cotidiano, en el mercado, en las relaciones sociales, en la organización de colectivos y movimientos e incluso para la provisión de servicios y trámites en la Administración pública. No obstante, los desarrollos de Internet de cara a la participación en las instituciones políticas representativas y en la propia administración **no están avanzando** a la misma velocidad. Es decir, no se está produciendo por parte de los poderes públicos un despliegue sistemático de las formas de participación electrónica y las experiencias suelen acaecer principalmente en el ámbito local, son limitadas en el tiempo y muchas son iniciativas privadas y de organizaciones de ciudadanos.

Parece evidente que los poderes públicos no están muy dispuestos a implementar mecanismos electrónicos de participación. En cambio los medios electrónicos son bastante empleados **fuera de las instituciones políticas** para favorecer la organización y participación entre los propios ciudadanos, y entre colectivos y organizaciones varias de la sociedad civil. El mayor potencial de los medios electrónicos de participación parece estar en manos de los ciudadanos y sus organizaciones, que a su vez pueden presionar e influenciar a los gobernantes, tal

como se ha demostrado en varias ocasiones (CASTELLS, 1998; RHEINGOLD, 2004). Por ejemplo, las movilizaciones organizadas por móviles e Internet, así como la información distribuida por Internet consiguieron derrocar al régimen de Estrada en Filipinas e influir en los resultados electorales en las últimas elecciones en Corea del Sur y en España. Otro ejemplo es la utilización de Internet y los móviles para organizarse, comunicarse, debatir y anunciar convocatorias por parte de movimientos alternativos, como puede ser el movimiento antiglobalización.

Por tanto, el diferente uso de las TIC por parte de las instituciones políticas y por parte de la sociedad civil debe hacernos reflexionar sobre **la distinta lógica de los actores colectivos en el uso de las TIC**. En general, los partidos, los parlamentos, los gobiernos e incluso la Administración buscan reforzar la democracia representativa, pero no ampliar los canales de participación. Por el contrario, un sector importante de los movimientos sociales, de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil son más proclives a otro modelo de democracia, desde luego más participativo

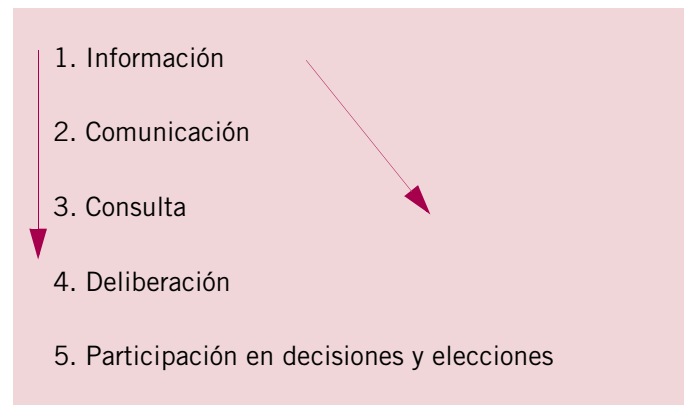
Aun así, existen iniciativas importantes de participación electrónica lideradas por los poderes públicos en **Cataluña**, en **España**, y en **otros países** democráticos. En este artículo, **describiremos y analizaremos estas iniciativas**, en concreto, las referidas al voto electrónico, a las plataformas y webs que sirven de base para que los ciudadanos puedan debatir e informarse sobre asuntos políticos o contactar con sus representantes, y a las diversas experiencias de participación electrónica que están propiciando los ayuntamientos.

2. Los distintos niveles de la participación política

Antes de comenzar a describir estas experiencias, debemos explicar **qué entendemos por participación**

electrónica. Podemos considerar que participación electrónica es toda actividad voluntaria de los ciudadanos encaminada a influenciar en la selección de los gobernantes o en la toma de decisiones públicas (VERBA, SCHLOZMAN y BRADY, 1995), que se canaliza o se produce a través de medios electrónicos o telemáticos. Sin embargo, esta definición, esto es, la participación en la elección de las autoridades y en la toma de decisiones, correspondería al nivel máximo de participación. En realidad hay otros niveles de participación que suponen menor implicación por parte del ciudadano y menor impacto directo en las elecciones o en las decisiones políticas, como pueden ser la información y la comunicación, pero que son niveles necesarios para que se produzca la participación del nivel superior. Por tanto, a la hora de valorar o clasificar las distintas experiencias electrónicas de participación, resulta útil la idea de **la escalera de participación (Arnstein, 1971) que consiste en 5 niveles de participación que van de menos a más:**

Figura 1. La escalera de la participación



Mediante el recurso a la escalera de participación, podemos ordenar y comparar las distintas iniciativas de participación electrónica. Así, a continuación, presentamos un cuadro donde se define el contenido y los elementos

característicos más habituales de cada nivel de participación electrónica.

Cuadro 1. Niveles de participación y características

Niveles de participación	Características
Información	Divulgación de información a través de las webs y de los correos electrónicos. Elementos informativos: documentos varios, enlaces web, comunicados, convocatorias, anuncios, avisos, noticias, etc.
Comunicación	Relación y contactos de manera bidireccional a través del correo electrónico y de espacios de comunicación habilitados en las webs. Elementos comunicativos: preguntas, sugerencias, demandas, quejas, comentarios, cartas, organización de convocatorias y reuniones, etc.
Consulta	Formas que emplean los gobiernos, administraciones, y organizaciones diversas para saber las opiniones de los ciudadanos o de sus miembros. Elementos consultivos: referendos, encuestas, sondeos, etc.
Deliberación	Procesos de examen, evaluación, reflexión, debate y discusión sobre las decisiones, opciones y valores que impregnan cualquier tema o problema sociopolítico. Elementos deliberativos: foros, chats, espacios de debate, etc.
Participación en decisiones y elecciones	Participación en elecciones: voto electrónico. Participación en una actividad orientada a la toma de decisiones; es decir, el resultado final es vinculante para las autoridades: referendos o encuestas vinculantes, debates o foros vinculantes, recogida de firmas para iniciativas legislativas o para iniciar consultas ciudadanas en los ayuntamientos, etc.

Fuente: elaboración propia basada en el informe de la FUNDACIÓ BOFILL (2004). «La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus». *Finestra Oberta*. N.º 42.

Las experiencias de participación electrónica que pasaremos a describir pueden ser evaluadas según los niveles de participación que permiten. Por ejemplo, la mayoría de las páginas web de los partidos o de los ayuntamientos sólo pretenden ofrecer más información al ciudadano, pero, en cambio, instrumentos como *democracia.web* o *candidat.net* establecen canales de comunicación con el ciudadano y plataformas municipales como *consensus* pretenden desarrollar los niveles superiores de la participación como la deliberación.

3. Las experiencias de participación electrónica

Las experiencias de participación electrónica las podemos dividir en dos grandes bloques, **los sistemas de voto electrónico y las diversas formas de participación electrónica que se basan en Internet**. Son dos tipos de actividades muy diferentes en cuanto a su **grado de innovación** en el diseño de mecanismos participativos. El voto electrónico sería simplemente emplear un nuevo canal para desarrollar la tradicional función de elección de los representantes, mientras que las nuevas experiencias de participación política vía Internet son innovaciones participativas significativas, aunque no afecten a muchos ciudadanos.

3.1. El voto electrónico

En la actualidad, **coexisten dos sistemas de voto electrónico: los sistemas presenciales y los remotos**. Los **sistemas presenciales** son los que se desarrollan de manera muy similar al voto que denominamos tradicional porque los ciudadanos se desplazan a un colegio electoral para votar *in situ*. Por el contrario, el **sistema remoto** se basa en una red de comunicación que permite enviar el voto desde el lugar en el que está el votante hasta una urna digital remota.

El sistema de votación remoto no se está empleando actualmente en ningún país para elecciones a gran escala que comprendan todo el territorio, aunque varios países han realizado pruebas piloto al respecto y tienen en cuenta esa posibilidad para un futuro cercano (por ejemplo, el Reino Unido y Estados Unidos). En cambio, **los sistemas presenciales están siendo empleados** ya para todo el territorio en países como Bélgica, Holanda, Filipinas, Brasil y la India.

A continuación pasamos a explicar brevemente cada uno de estos sistemas.

Los principales sistemas presenciales empleados tanto en España como en otros países democráticos son dos: la pantalla táctil con tarjeta magnética y la urna digital con papeleta electrónica.

El procedimiento de votación con la pantalla táctil se desarrolla en varios pasos sencillos: el elector entra en el colegio electoral y se identifica con su documento de identidad tradicional, en ese momento recibe una tarjeta electrónica con banda magnética. Después se dirige a una cabina o a al apartado donde está la pantalla táctil, que no está conectada a ningún tipo de red, y en la que introduce la tarjeta, y una vez introducida, puede seleccionar la opción electoral que desea votar. El sentido del voto queda almacenado en la memoria del aparato y el elector sólo tiene que devolver la tarjeta de banda magnética al presidente de la mesa o al técnico encargado. Véase un ejemplo de pantalla táctil y las instrucciones de voto en *elmundo.es*.^[www1]

Este sistema de voto presencial a través de pantalla táctil ha sido experimentado en varias pruebas piloto, no vinculantes, en países como el Reino Unido, Argentina, Francia y en cinco pueblos de Cataluña en las pasadas elecciones autonómicas del 2003. De forma vinculante se viene utilizando en varios estados de Norteamérica desde hace ya varias convocatorias electorales.

Respecto **al procedimiento de la urna digital y las papeletas electrónicas**, podemos afirmar que es el que más se asemeja a las votaciones tradicionales. Las papeletas electrónicas sustituyen a las papeletas tradicionales. Estas papeletas electrónicas cuentan con un dispositivo que facilita su lectura automática una vez que se ha introducido en la urna. Dicha urna dispone de un lector en la embocadura que identifica la candidatura y realiza el recuento. La información queda almacenada en la memoria y se

transmite por una red de comunicaciones a donde proceda (junta electoral, centro de totalización de los datos, etc.). Véase en la misma web un ejemplo de urna electrónica y las instrucciones para votar.^[www1]

En Euskadi se han realizado ya varias elecciones mediante este método que han alcanzado a varios miles de votantes: las elecciones a rector de la **Universidad del País Vasco** y a presidente del **Athletic** de Bilbao. En Cataluña también se ha empleado este sistema de forma no vinculante en la prueba piloto llevada a cabo durante las elecciones autonómicas del 2003 en cinco pequeños municipios.

En cuanto a los sistemas de votación remota, el principal sistema remoto consiste en el envío del voto a través de Internet, aunque cada vez más se están empleando también las intranets. En el caso de elecciones políticas, normalmente se emplea Internet y la identificación del votante se efectúa mediante tres procedimientos: a través de una credencial enviada por la Administración que incluye un PIN o código para votar; a través de la certificación electrónica expedida por la Administración u organismos autorizados, o mediante una combinación de ambos (PIN y certificación electrónica). Una vez que se ha votado, el sistema emite un recibo de votación que confirma la emisión y almacenamiento del voto. En la web comentada anteriormente también se muestra el procedimiento del voto remoto.^[www1]

Este sistema, junto con la urna electrónica y la pantalla táctil, fue también experimentado en las últimas **elecciones autonómicas catalanas (2003)**. Mientras que, como hemos dicho, el sistema de pantalla táctil y el de urna electrónica fue empleado en cinco pueblos pequeños, el sistema de voto remoto fue la posibilidad ofrecida a los electores catalanes residentes en México, Argentina, Estados Unidos, Bélgica y Chile.

[www1]: http://www.elmundo.es/elmundo/2003/graficos/nov/s2/voto_electronico.html

En el resto de **España** el **voto por Internet** también se ha experimentado en las elecciones municipales del 2003 en El Hoyo de los Pinares (Ávila) y en Jun (Granada) y en las elecciones generales del 2004 en Zamora, Toro (Zamora), Pol (Lugo) y en Jun otra vez. El municipio de Jun viene realizando continuamente desde finales de los años noventa votaciones electrónicas a través de Internet y también mediante mensajes sms.

En cuanto a **instituciones** que en **España** emplean el voto remoto de forma habitual para sus elecciones internas, hay que destacar a la **UOC**, la **cooperativa La Virtual** (entidad asociada a esta Universidad) y la **Guardia Civil**. Estas organizaciones emplearon su intranet para ello. En la **UOC**, las elecciones sindicales y las elecciones a diferentes comisiones representativas de los colectivos de la Universidad (alumnos, estudios, campus) se realizan mediante votaciones electrónicas empleando la intranet propia de la UOC y los ordenadores personales de los miembros de la comunidad universitaria. El volumen de electores, dependiendo del tipo de convocatoria, puede alcanzar a decenas de miles de personas, hasta 35.000.

En la **Guardia Civil** se han celebrado ya dos procesos electorales (2002, 2004) para seleccionar a los miembros del Consejo Asesor de Personal, que es el instrumento de participación de los guardias civiles en determinadas decisiones del cuerpo. El censo de guardias civiles asciende a 80.000 personas, de manera que estas votaciones electrónicas son las mayores que se han dado en una organización en España. Para realizar la votación, fue necesario instalar 250 ordenadores en las comandancias repartidas por toda España.

Por tanto, en España sólo existen dos organizaciones que emplean el sistema remoto de votación electrónica de

forma habitual (UOC y Guardia Civil) y dos que habitualmente emplean las urnas electrónicas (UPV y Athletic de Bilbao). Respecto a las elecciones políticas, el sistema de votación electrónica (sea remoto o presencial) sólo se ha desarrollado en **pequeños municipios y siempre con carácter experimental** y nunca en sustitución de la votación tradicional. En España, la **Ley Orgánica** del Régimen Electoral que regula los procesos electorales del año 1985 no menciona la posibilidad del voto electrónico, por lo que cualquier votación electrónica en elecciones políticas no es válida. Sólo en **Euskadi** existe legislación electoral que incluye la posibilidad de emplear el voto electrónico en sus distintas acepciones en las elecciones al Parlamento Vasco. El Gobierno vasco está preparando el terreno para que las próximas elecciones autonómicas de abril del 2005 se puedan realizar mediante sistemas de votación electrónica.

En el ámbito estatal, también **esta situación puede cambiar**, ya que el Gobierno socialista español ha anunciado su intención de ofrecer a los ciudadanos la posibilidad del voto remoto a través de Internet para la convocatoria en febrero del 2005 del referendo sobre la Constitución europea. Para ello, sería necesario modificar la ley orgánica² y, por tanto, contar con el apoyo de otros grupos parlamentarios.

Frente a esta situación de espera y frente a las contadas experiencias que se han dado en España, hay **otros países** como Estados Unidos, Venezuela, Filipinas y la India que suelen emplear el sistema de votaciones electrónicas y cuentan con una legislación al respecto. Pero los países que más emplean hoy en día este sistema son Bélgica y Brasil. **Bélgica** ha sido el país pionero en el uso del voto electrónico, pero es en **Brasil** donde se considera por **ley** el sistema habitual, y se emplea ya a escala nacional y para todo tipo de elecciones. En **Suiza** se ha aprobado recientemente la

2. De hecho el Gobierno también desea cambiar la ley electoral para permitir las campañas oficiales que tienen por objetivo propiciar la participación electoral y para que las campañas de los referendos se financien con dinero público.

posibilidad de emitir el voto a través de Internet, tanto para las elecciones como para los referendos.

En países como Brasil o la India, las **ventajas sociales y políticas** de estos sistemas de votación respecto a los tradicionales pueden ser mayores. Por ejemplo, ayuda a votar a los analfabetos, que en Brasil son un 20% de la población, porque se muestran las imágenes de los candidatos en pantalla. Además, al ser posible un traslado fácil de la urna electrónica o de la pantalla táctil, permite votar a los campesinos e indígenas que se encuentran dispersos en un extenso territorio. Varios países de América Latina se están planteando también la implementación del voto electrónico porque es un sistema que hace mucho más difícil el fraude electoral.

En países con democracias consolidadas, las **ventajas técnicas** son mucho más claras que otras ventajas de tipo sociológico o político. Entre las ventajas técnicas, hay que destacar que permite la **eliminación del recuento manual** del número de votos, ya que el escrutinio lo realizan las máquinas de manera instantánea o se envía por una red de comunicación cerrada o por Internet a las juntas o tribunales electorales. Por tanto, se **reduce enormemente el tiempo de escrutinio**, que puede llegar a ser bastante largo en los casos de sistema electoral con listas abiertas como sucede en Bélgica. Pero no sólo es una cuestión del tiempo de escrutinio, sino también del número de técnicos, interventores y ciudadanos que deben estar trabajando durante todo el día de las elecciones y cuyas **horas de dedicación se reducirían drásticamente o no serían necesarias** con el sistema de votaciones electrónicas. Pero además de la **reducción en gastos** de personal, también se recortarían los elevados gastos de papel.

También hay ventajas sociológicas como que varios **colectivos de electores tendrían más facilidades** para votar: por ejemplo, los discapacitados o los residentes en el extranjero. No obstante, respecto al importante tema de **si el**

voto electrónico puede favorecer la participación en general, las evidencias no son concluyentes.

Presentamos a continuación unos cuadros resumen con los niveles de participación en elecciones donde se emplearon medios electrónicos. En primer lugar se muestran los **porcentajes de participación electoral** en varias convocatorias electorales políticas (tablas 1 y 2) y después los porcentajes de varias elecciones en organizaciones (tablas 2 y 3).

Tabla 1. Participación presencial y electrónica en las elecciones catalanas del 2003

Elecciones catalanas 2003		Voto remoto (SCTYL)		Pantalla táctil (INDRA)	Urnas electrónicas (DEMOTEK)
Votantes piloto	Argentina	2,75%	Canyelles	33,59%	33,67%
	México	3,4%	Creixell	49,7%	39,62%
	EE.UU.	3,75%	Torres de Segre	46,39%	42,08%
	Chile	3,51%	La Fatarella	60,04%	46,15%
	Bélgica	2,93%	Llers	51,62%	57,99%
	Total	3,14% (730)	Total	46,5% (1592)	41,3% (1555)
Votantes presenciales	Argentina	28,79%	Canyelles	63,12%	61,81%
	México	1,5%	Creixell	63,42%	61,77%
	EE.UU.	9,71%	Torres de Segre	70,97%	68,72%
	Chile	31,28%	La Fatarella	70,77%	73,22%
	Bélgica	33,69%	Llers	68,9%	63,88%
	Total	20,63% (4794)	Total	66,8% (2286)	65,2% (2451)
Censo		23.234		3.424	3.761

Fuente: elaboración propia sobre el informe de J. BARRAT; J.M. RENUÍ (2004).

Tabla 2. Participación presencial y electrónica en las elecciones generales y andaluzas del 2004

	Zamora/Toro/Pol (elecciones generales)	Jun (elecciones andaluzas)
Electores con credenciales o certificado digital	300	800
Votantes piloto	91,3% (274)	74,62% (597)
Votantes reales	78,2%	81,2%

Fuente: elaboración propia sobre los datos de Localret (<http://www.localret.es>).

Tabla 3. Participación en las elecciones electrónicas de la UOC

UOC	Elecciones a representantes de los trabajadores	Comisiones de estudios	Comisiones de "centros de apoyo"
Votantes electrónicos	80% (360 de 450)	6,6% (de un total de 18.000)	5% (de un total de 16.155)
Media de participación en comicios similares	40%	Media en las elecciones a representantes estudiantiles: 3%	

Fuente: elaboración propia sobre los resultados electorales publicados en el Campus Virtual de la UOC.

Tabla 4. Participación en las primarias del Partido Demócrata de Arizona

1996 Votantes presenciales	12.800
2.000 Votantes multicanales (correo, Internet, presencial)	86.559 (41% por Internet)

Fuente: I. CANALS; J.L. MARTÍ (coord.) (2003, pág. 41).

Además, **las pruebas piloto realizadas en el Reino Unido** indican que se produce un ligero aumento de la participación. Efectivamente, en las elecciones municipales de mayo del 2002 se permitió en el Reino Unido la realización de pruebas piloto en treinta distritos electorales y que alcanzaron a más de 2.000.000 de electores. La participación media en los distritos en los que se realizaba la prueba piloto llegó a un 38,7%, superior a la media de 32,8% que se dio en los distritos en los que no se desarrolló

3. Informe de la Comisión Electoral, citado en I. CANALS; J.L. MARTÍ (2003, pág. 64).
[www2]: http://www.evoteshfield.com/see_how_to_vote/how_to.html

la prueba.³ Algunos municipios británicos como el de **Sheffield** empezaron ya en el año 2003 a permitir a sus ciudadanos votar en las elecciones municipales a través de distintos medios (Internet, teléfono, sms, quioscos electrónicos con tarjeta magnética). Compruébese que la página web tiene un diseño moderno muy enfocado hacia los jóvenes y que se ofrecen regalos a los votantes.^[www2]

En el caso español, las pruebas empíricas no son concluyentes y son escasas. En las elecciones catalanas se produjo una mucha menor participación por los medios electrónicos que por los medios tradicionales, salvo en el caso de los residentes en México. Y los resultados dados en los municipios españoles no pueden ser considerados como significativos por el escaso número de electores implicados y tampoco es posible reproducir, en unas elecciones para todo el territorio estatal, el entorno altamente informatizado de Jun.

En cambio, sí que se produce un aumento muy notable de la participación cuando se llevan a cabo las **elecciones electrónicas en organizaciones o instituciones**, que ya emplean en su trabajo cotidiano las TIC (como es el caso de la UOC) o que tienen una gran dispersión de centros de trabajo. El caso del Partido Demócrata de Arizona (también ocurrió en el Scottish Party) demuestra que, en situaciones concretas, en momentos de crisis o entornos muy competitivos, las vías electrónicas contribuyen, junto con otros factores, a aumentar la participación.

En todo caso, la implementación del voto electrónico no se debería basar en sus efectos participativos porque probablemente no se producirán en muchos casos. Dicha implementación se debe hacer gradualmente, poco a poco, y siempre debe ser un canal complementario a la votación tradicional para impedir que la brecha digital afecte a los resultados. Es decir, no se trata de sustituir los sistemas de votación tradicional por los sistemas electrónicos, sino **ofrecer al ciudadano diferentes posibilidades de**

votación (no sólo sistemas electrónicos de votación, sino también telemáticos como los sms, por teléfono, por TV digital, quioscos electrónicos, etc.) que faciliten el derecho al voto y flexibilicen el acto de votar. **Se trata de modernizar el proceso electoral de forma que las prácticas electorales sean más fáciles, flexibles, ágiles y más similares a otros procesos digitales que efectuamos diariamente.** Además de esta forma, se facilitaría un **aprendizaje participativo** tanto por parte de los ciudadanos, como por parte de las autoridades que implementan los nuevos sistemas. De este modo, el propio proceso electoral, pero también el sistema político, queda abierto a otras experiencias de participación como los referendos, las encuestas o cualquier otro tipo de votaciones.

3.2. La participación electrónica a través de Internet

Son extraordinariamente variadas las experiencias de participación electrónica que se están impulsando sobre todo desde la iniciativa privada y el mundo asociativo, aunque también comienzan a surgir interesantes iniciativas públicas e iniciativas fruto de la colaboración entre los dos ámbitos. Estas experiencias intentan **aprovechar las principales potencialidades de este sistema**, que consisten en poner a disposición de los usuarios una gran cantidad de **información y permitir el diálogo y la deliberación** entre un número indeterminado de personas. Estas posibilidades de Internet tienen un carácter claramente deliberativo, democratizador y participativo. Internet ofrece la posibilidad de una comunicación interactiva entre los internautas y los políticos, entre organizaciones y ciudadanos individuales.

A continuación vamos a explicar las experiencias participativas por Internet que consideramos más importantes y significativas. El muestrario es el siguiente:

- Minnesota E-Democracy
- UK's Citizens Online Democracy (UKCOD)

[www3]: <http://www.e-democracy.org>

Cataluña:

- Democracia.web
- Consensus

España:

- Candidato.Net
- Madrid Participa

Comenzamos explicando en qué consiste la experiencia de **Minnesota E-Democracy**, englobada en la actualidad dentro de la organización más genérica **E-Democracy.org**.

Minnesota E-Democracy es una iniciativa de participación electrónica pionera y que continúa funcionando con gran éxito en la actualidad. Este proyecto, iniciado en 1994 por Steven Cliff y de cara a las elecciones a gobernador de Minnesota y al Senado federal de Estados Unidos, nació con el objetivo de dar a conocer a los candidatos y sus propuestas a los ciudadanos y también para promover el **debate público** mediante Internet. **El proyecto ha ido evolucionando y se ha ampliado a la participación de cualquier estadounidense que quiera discutir de política con otros conciudadanos o con sus autoridades.** En la actualidad funciona a través de los más variados **foros** en los que los ciudadanos se registran y entran a formar parte de listas de distribución, para poder expresar su opinión y debatir con otros ciudadanos cuestiones de política local, estatal, nacional o internacional **fuera o durante los periodos electorales.** En los periodos electorales se ofrecen, además, debates entre políticos y conferencias en línea de representantes políticos y de organizaciones cívicas, además del clásico seguimiento de la campaña electoral.^[www3]

En Europa podemos resaltar el proyecto **UKCOD (UK's Citizens Online Democracy)** que se creó en Gran Bretaña por

iniciativa del Gobierno y el Parlamento británicos el año 1995, siguiendo el ejemplo de la experiencia de Minnesota. Resulta ser el primer proyecto de democracia electrónica a escala estatal en Gran Bretaña. **Al igual que Minnesota E-Democracy, se trata de un proyecto que tiene como centro de operaciones una web que ofrece información y pretende potenciar el debate entre los ciudadanos y los políticos.** Dentro de la web de la UKCOD, suelen mantenerse diferentes **debates simultáneos** en los que participan todos los ciudadanos que quieran debatir sobre política general británica. Antes y durante el debate, siempre se ofrece documentación sobre el tema que hay que discutir. Por ejemplo, se ha debatido sobre la posibilidad de una Constitución en Gran Bretaña o la integración de Gran Bretaña en el euro. Además, alguno de estos debates se complementa con discusiones entre políticos y representantes de organizaciones sociales. Pero además, UKCOD ofrece cobertura técnica y financiera a proyectos que buscan una comunicación más directa de los ciudadanos con las autoridades que toman las decisiones públicas. Por ejemplo, el Proyecto **Have Your Say** permite a los internautas participar en **debates sobre proyectos de ley** preparados por el Gobierno y que se están debatiendo o se debatirán en la Cámara de los Comunes.^[www4] Se proporciona a los ciudadanos el texto del proyecto de ley e información sobre el tema. Los ciudadanos pueden debatir entre ellos, formular preguntas y enviar opiniones al ministro encargado de la ley, el cual se compromete a tomarlas en consideración. Además, también se ofrece al ciudadano la posibilidad de contestar encuestas del gobierno sobre el tema y votar sobre cuestiones concretas relacionadas con el mismo.

Por tanto, ambos proyectos, tanto el estadounidense como el británico, permiten a los ciudadanos **informarse y debatir** sobre política general, sobre temas concretos y sobre decisiones públicas, con las propias autoridades, los candidatos, representantes de organizaciones y entre los mismos

[www4]: <http://www.foi.democracy.org.uk>

ciudadanos. De todas formas, son experiencias **no vinculantes**, y no se dispone de análisis que comprueben su influencia en las decisiones que toman los políticos. Pero la validez y significatividad de estas experiencias son una fuente de información, de **formación de opinión** y de deliberación para los miles de ciudadanos que participan en ellas. Dentro de sus modestas dimensiones, son experiencias que **contribuyen a mejorar la calidad democrática de un país.**

En **España**, podemos mencionar cuatro importantes experiencias de participación electrónica. Dos de ellas se están desplegando en Cataluña: Democracia.web y el proyecto Consensus. Asimismo, es destacable la iniciativa Madrid Participa que se ha desarrollado en Madrid, y el proyecto de comunicación política virtual Candidato.Net, que se abre ya para todo tipo de convocatorias electorales y en toda España.

Democracia.web

El principal objetivo de Democracia.web es establecer un nuevo mecanismo de comunicación entre la ciudadanía y los representantes del Parlamento de Cataluña. Es, por tanto, una iniciativa que tiene su origen en la idea de crear **parlamentos abiertos en línea**. Estas iniciativas también se están desarrollando en Euskadi (Zabalik). El proyecto en Cataluña se originó en el año 1998, por iniciativa de la Fundació Jaume Bofill y dispone del apoyo del Parlamento de Cataluña y de la UOC.

La web de Democracia.web ofrece documentación y enlaces de interés, la posibilidad de chatear y debatir con políticos, expertos y representantes de organizaciones y, sobre todo, la posibilidad de presentar enmiendas a las leyes en discusión en el Parlamento de

Cataluña.⁴ El funcionamiento de esta última posibilidad es el siguiente: primero, se difunde desde la página web <http://www.democraciaweb.org> y desde la página web del propio Parlamento, el proyecto o proposición de ley, además también se ofrece documentación sobre el tema y las posiciones de los grupos parlamentarios. Después, y hasta que se cierra el período de enmiendas, los internautas pueden enviar a los diferentes grupos parlamentarios sus propuestas concretas. Los grupos parlamentarios pueden recoger si quieren estas sugerencias en sus enmiendas al texto, como ha pasado a veces, o simplemente pueden comentarlas o pedir aclaraciones a los internautas sobre las propuestas.

Hoy en día, la **gran parte de los parlamentos tienen su página web** desde donde informan a los ciudadanos sobre sus actividades. Pero sólo unos cuantos –el catalán o el vasco, por ejemplo– tienen una línea abierta dentro de la web que permita la expresión de opiniones y propuestas por parte de los ciudadanos. De todas maneras, en estos mismos parlamentos es poco frecuente que los parlamentarios incluyan las propuestas de los ciudadanos en las leyes, y si lo hacen, suele ser respecto a cuestiones menores y de poco alcance. Ahora bien, la mayoría de los parlamentos están estudiando y considerando la creación de líneas de comunicación y participación ciudadana aprovechando los canales de internet.

Consensus

El proyecto Consensus nació en el año 2000 promovido por el consorcio Localret, el Insituto Catalán de Tecnología y la Fundació Jaume Bofill. Asimismo, once municipios importantes decidieron participar en el proyecto. **El proyecto consiste en la creación y máximo desarrollo posible de un espacio virtual interactivo por Internet**

4. El número de entradas a la web durante la VI legislatura (1999-2003) fueron 77.530, y 1.167 personas están suscritas a la lista de distribución. [www5]: <http://www.e-consensus.org>

para que los ciudadanos de estos municipios puedan informarse, comunicarse y participar en cuestiones de interés local. [www5]

Consensus permite a los ciudadanos informarse de los temas, debatir a través de foros con otros ciudadanos y responsables políticos, enviar cartas a los concejales, responder cuestionarios o iniciar o adherirse a recogidas de firmas, organizarse en comunidades virtuales de interés por ciertos temas o problemáticas, participar mediante votaciones, etc. La administración y gestión de Consensus en cada municipio recae en los ayuntamientos y algunos de éstos se han atrevido a innovar más en cuanto a canales de participación. Por ejemplo, en el municipio de Rubí se inició en el año 2002 un proceso participativo para la elaboración de los presupuestos, siguiendo el modelo de Porto Alegre. Las asambleas territoriales y consejos temáticos que se crearon para debatir las distintas áreas y partidas de los presupuestos se efectuaron de forma presencial, pero se permitía participar en los debates de las asambleas y consejos por Internet gracias a la infraestructura del proyecto Consensus. Este proyecto está acabando ya su fase piloto y tiene intenciones de expandirse a más ayuntamientos a partir del 2005.

Madrid Participa

El proyecto Madrid Participa es una iniciativa del Ayuntamiento de Madrid, encargada a la empresa SCTYL, que consiste en una consulta ciudadana de tres preguntas que se ha llevado a cabo los días 28, 29 y 30 de junio del 2005 en el distrito Centro de Madrid. El número de electores fue de 120.000 y se podía participar desde los 16 años. Los ciudadanos podían votar a través de varios canales, pero todos ellos electrónicos: Internet,

teléfono móvil, teléfono móvil java y wap, sms, pantallas táctiles o PC situados en los centros habilitados para la consulta.^[www6]

En cuanto al volumen de electores y la variedad de medios técnicos, constituye la mayor prueba piloto de consulta ciudadana llevada a cabo en España. No obstante, en la propia página web habilitada por el Ayuntamiento como centro de operaciones de la consulta no aparecían en los primeros niveles de la página las preguntas que debía contestar la ciudadanía.⁵ La consulta constaba de tres preguntas cerradas y los ciudadanos debían elegir entre diversas opciones sobre equipamientos públicos, y acciones y actividades para mejorar la calidad de vida y dinamizar y revitalizar el distrito Centro.

A nivel técnico, la experiencia ha resultado un éxito, pero los niveles de participación han sido muy bajos, aunque hay que resaltar la destacada participación de ciudadanos latinoamericanos y comunitarios. A continuación presentamos las cifras totales de participación.

Tabla 5. Participación en la consulta Madrid Participa

Censo	Participantes	Abstención
136.227 100%	882 0,65%	135.345 99,35%

Fuente: Madrid Participa (<http://www.madridparticipa.org>).

Por último, pasamos a analizar la iniciativa **Candidato.Net**.

Candidato.Net es un espacio virtual web impulsado por Europa Press con la finalidad de dotar de **información al ciudadano sobre las propuestas electorales y propiciar la comunicación directa entre los candidatos y los ciudada-**

.....

5. Las preguntas sólo se mostraban en la pestaña de Ciudadanos/Demostraciones, dentro de un documento pdf con las instrucciones para votar. Pero posteriormente, una vez acabadas las votaciones, las cuestiones sí que aparecieron en primera línea.

[www6]: <http://www.madridparticipa.org>

[www7]: <http://congreso.candidato2004.net>

nos. Por tanto, es un espacio que se abre cuando comienza la **campaña electoral** y después se cierra tras las elecciones. Aunque se había ya utilizado en algunos municipios pequeños durante las últimas municipales, su lanzamiento importante fue durante las autonómicas catalanas del 2003 y sobre todo en estas últimas elecciones generales y autonómicas andaluzas del 2004. Hay que tener en cuenta que es un espacio web independiente de los partidos,^[www7] pero al que todos ellos se avienen a participar.

Las características de este canal de comunicación son las siguientes (Borge y Alvaro, 2004):

1. Permite dirigir preguntas a cada uno de los candidatos en las elecciones simplemente previa inscripción. Los partidos se comprometen a emitir una respuesta personalizada.
2. Existe un espacio propio con información detallada sobre los programas electorales, así como detalles sobre la trayectoria personal de los candidatos.
3. Se busca la máxima transparencia en las comunicaciones entre políticos y ciudadanos y por ello es posible acceder a todas las preguntas y respuestas de cada uno de los candidatos.
4. Se anima a los partidos a que incorporen en su programa electoral alguna de las propuestas o sugerencias de los ciudadanos.

Por todo ello, Candidato.Net es un elemento profundamente innovador para las campañas electorales y tiene unas características claramente participativas. No obstante, son muy

pocos los ciudadanos que participan, es decir, que han formulado finalmente alguna pregunta a los candidatos. Tanto en las elecciones catalanas como en las generales sólo un poco más de mil ciudadanos hicieron alguna pregunta a los candidatos. En Andalucía, la participación llegó a más de dos mil personas. En cuanto al compromiso de respuesta por parte de los candidatos, en las elecciones catalanas y en las andaluzas los candidatos respondieron a más del 60% de las preguntas, mientras que en las generales se llegó a una media del 36,7%. Más problemática incluso es la posibilidad de incorporar a los programas electorales alguna de las demandas de los ciudadanos; sólo ICV incorporó en su programa de las autonómicas una petición muy concreta de un ciudadano: computar a efectos de cotización en la Seguridad Social el tiempo de prestación del servicio militar.

Como vemos, estas experiencias de participación electrónica en España son **variadas e interesantes, pero no están suficientemente extendidas entre la población y no son vinculantes y, por tanto, no suelen afectar a las decisiones de los políticos**. El escaso impacto de estos instrumentos participativos en las decisiones políticas puede provocar una clara **desmotivación** entre los ciudadanos que hayan participado o que quieran hacerlo. No obstante, **la responsabilidad** de la baja participación ciudadana no sólo debe achacarse a la falta de voluntad de los políticos por ampliar los canales participativos, sino también a **los bajos niveles de participación política en España**, claramente inferiores a la media europea. Al fin y al cabo la participación electrónica es una forma más de participación.

4. Valoración de las diferentes iniciativas de participación electrónica: niveles de participación y modelos de democracia de los actores en el uso de las TIC

Una de las hipótesis que planteábamos al principio era que, en general, los partidos, los parlamentos, los

gobiernos e incluso la Administración buscaban reforzar la democracia representativa, pero no ampliar los canales de participación. Éstas son precisamente instituciones clave de la democracia representativa que canalizan la participación principalmente a través de las elecciones periódicas y limitan por tanto la participación a la **selección de gobernantes**. En consecuencia, recelan de otros tipos de mecanismos participativos que puedan suponerles una **pérdida o cesión de poder**, o que puedan **complicarles la toma de decisiones**.

Además, en el caso de los **partidos**, sus dirigentes temen que la ampliación de la participación, del pluralismo o de la discusión interna les pueda debilitar por la imagen de **desunión o división** que puede producir y que les podría perjudicar electoralmente (MARAVALL, 2003). Asimismo, en el caso de los **ayuntamientos y de las administraciones públicas**, existe el temor de que no haya una **participación suficiente** que pueda justificar todos los recursos empleados, y saben que una mayor apertura hacia la participación de los ciudadanos no tiene por qué suponer un mayor apoyo para el ayuntamiento o una nueva victoria electoral. Por tanto, los **beneficios para estas instituciones** no están nada claros.

Por el contrario, un sector importante de los movimientos sociales, de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil son más proclives a un modelo de democracia más participativa. Esta preferencia por un modelo u otro de democracia debería reflejarse consecuentemente en los niveles de participación explicados anteriormente. Teniendo esto en cuenta, presentamos a continuación un **esquema** en el que situamos las diferentes experiencias participativas según el actor colectivo e institución que las propicia, y con relación al modelo de democracia por el que se opta y a los diferentes niveles de participación.

Cuadro 2. Experiencias de participación según los modelos de democracia, niveles de participación, e instituciones y actores promotores.

Modelos de democracia	Democracia representativa		Democracia participativa		
Niveles de participación	Información	Comunicación	Consulta	Deliberación	Participación
Actor o institución promotora					
Organizaciones privadas	Candidato.Net		Minnesota E-Democracy		
Movimientos sociales					Movilizaciones
Partidos	Webs				
Parlamentos	Democracia.web Parlamentos abiertos				
Administración pública	Portales de la Administración CAT 365				
Gobiernos municipales	Madrid Participa			Consensus	
Gobiernos estatales o autonómicos	UKCOD Reforma del Estatuto				

Fuente: elaboración propia.

Como se comprueba, son pocas las iniciativas políticas auténticamente participativas. Como conclusión podemos afirmar que la utilización más habitual y frecuente de los sistemas de participación electrónica dependerá de los cambios en la mentalidad política y administrativa de este país. **Sin voluntad política** no se podrán desarrollar todas las potencialidades que las TIC ofrecen para la participación. Las instituciones políticas como los partidos, los parlamentos, las administraciones públicas, los ayuntamientos, **parecen dispuestos a mejorar la información y la comunicación con los ciudadanos, pero salvo casos excepcionales –normalmente ayuntamientos (como se demuestra con la experiencia Consensus)– la utilización de las TIC para crear nuevos canales de deliberación y participación no parece entrar dentro de sus objetivos.**

5. Bibliografía

ARNSTEIN, S. (1971, abril). «Ladder of participation in the USA». *Journal of the Royal Town Planning Institute*.

BARRAT, J.; RENU, J.M. (2004). *Informe de las experiencias de voto electrónico empleadas en las elecciones catalanas de noviembre del 2003*. [en línea]. <http://www.ub.edu/grepa/JMReniu.htm>

BORGE, R.; ALVARO, A. (2004). *Partidos políticos e Internet en España: ¿herramienta de democratización o arma electoral?* [Ponencia en el VI Congreso Vasco de Sociología. Bilbao, 26-28 de febrero].

CANALS, I.; MARTÍ, J.L. (coord.) (2003). *L'àgora digital. Internet al servei de la participació democràtica*. Barcelona: Fundació Catalunya Segle XXI.

CASTELLS, M. (1998). *La era de la información. Vol II: El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.

DALTON, R.J.; WATENBERG, M.P. (ed.) (2000). *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Nueva York: Oxford University Press.

FUNDACIÓN JAUME BOFILL (2004). «La participació ciutadana a través de les noves tecnologies. Estratègies per a la utilització de Consensus». *Finestra Oberta*. N.º 42.

KAASE, M.; NEWTON, K. (1995). *Beliefs in Government. Vol. V*. Nueva York: Oxford University Press.

LIPSET, S.M. (1992). «Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política». En: A. Batlle (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

MARAVALL, J.M. (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

RHEINGOLD, H. (2004). *Multitudes inteligentes*. Barcelona: Gedisa.

PUTNAM, R. (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg; Círculo de Lectores.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H.E. (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Citación recomendada

BORGE, Rosa (2005). «La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política* [artículo en línea]. N.º 1. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/borge.pdf>>

ISSN 1699-8154

Rosa Borge Bravo

Profesora de Ciencias Políticas y de la Administración de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC.
rborge@uoc.edu

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto-Bilbao. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Especializada en el área de Comportamiento Político, Participación Política y en Metodología y Técnicas de Investigación Social. Sus últimas publicaciones han tratado sobre las nuevas tendencias participativas en las democracias contemporáneas (2003, FUOC), sobre las técnicas de investigación en Ciencia Política (2005, FUOC) y sobre el comportamiento electoral en España (2002, FUOC). Ha sido Visiting Scholar en el Center for Political Studies de la Universidad de Michigan y profesora de la Universidad Pompeu Fabra, de la Universidad Internacional de Cataluña y de la Portland State University. También ha sido técnica de investigación en la UPF, consultora de varias instituciones, y directora de empresa, trabajando principalmente en proyectos de I+D.