

# UNA REFLEXIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL NUEVO ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA



**Jesús Esteban Cárcar Benito**

Profesor Asociado del Área de Ciencia Política y la Administración. Universidad de Murcia.  
jesuse.carcar@gmail.com

## Resumen

La finalidad de este artículo es analizar que las nuevas nociones de "Gobierno 2.0" y de "Open Government" vienen a mostrar la necesidad de una administración más transparente, abierta, participativa y colaborativa con el ciudadano a través del uso de internet y las nuevas tecnologías. Ante la crisis de los criterios tradicionales de legitimación anclados en el modelo representativo de la democracia del estado-nación, la gobernanza se reafirma como una nueva forma de regulación no sólo más eficiente en términos de gobernabilidad de la complejidad de la sociedad global de hoy, sino también más democrático debido al papel atribuido a la deliberación y la participación de los actores privados y las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones. El espacio y el fomento de la participación electrónica de los ciudadanos, depende de la inclusión digital, y a veces sobre la propia gobernanza. En política, la transparencia se utiliza como un medio para que los responsables y gestores públicos rindan cuentas y combatan la corrupción. Cuando la toma de decisiones y los acuerdos de un gobierno están abiertas a la prensa y el público, sus presupuestos pueden ser revisados por cualquier persona, y sus leyes y decisiones están abiertos a la discusión. Esto es visto como transparente, y hay menos oportunidad para que las autoridades abusen del sistema para sus propios intereses.

La Agenda digital reciente, sin embargo, no parece dar prioridad a la participación electrónica, aunque mantiene los planes para la e-inclusión y e-gobierno. A pesar de las atractivas promesas democráticas, las leyes presentan las paradojas y los riesgos en términos de legitimidad democrática de estas nuevas formas de regulación y de cómo el llamamiento a la sociedad para participar en la toma de decisiones puede ser considerado más un mito que una realidad.

Palabras clave: Participación, digital, TIC.

## Abstract

The purpose of this article is to analyze the concepts of "Government 2.0" and "Open Government" stress the need for transparent, open and participatory Administrations. A collaborative management with citizens through the use of Internet and ICTs. Given the crisis of the traditional criteria of legitimacy anchored in the representative model of democracy of the nation-state, governance is claimed to be a form of regulation not only more efficient in terms of governability of the complexity of today's global society but also more democratic due to the role attributed to deliberation and participation of private actors and stakeholders in the decision making process. Space and fostering citizens' electronic participation, making it sometimes depend on e-inclusion, sometimes on governance. In politics, transparency is used as a means of holding public officials accountable and fighting corruption. When a government's meetings are open to the press and the public, its budgets may be reviewed by anyone, and its laws and decisions are open to discussion, it is seen as transparent, and there is less opportunity for the authorities to abuse the system for their own interests.

The recent Digital Agenda, however, does not seem to prioritize e-participation, although it maintains plans for the e-inclusion and e-government. Despite the attractive democratic promises, the laws presents the paradoxes and risks in terms of democratic legitimacy of these new forms of regulation and how its call to society to participate in decision-making can be considered more a myth than a reality.

Keywords: Participation, digital, ICT.

## I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INTERNET

### 1.1. Participación electrónica.

La participación puede definirse como una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas basadas en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas, tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas. A través de la participación ciudadana se pueden desarrollar e implementar políticas más informadas y favorecer una mayor transparencia y responsabilidades de las Administraciones Públicas, generando así una mayor confianza en el gobierno y las instituciones públicas, asunto que beneficia y fortalece a la propia democracia representativa (Prieto Martín, 2007).

Hoy tendemos a pensar que los grandes problemas de las estructuras políticas y del ciudadano quedarían resueltos con los avances tecnológicos, sin más, pero esto sólo es una parte de la realidad: o se piensa bien lo que se quiere definir y sus consecuencias o es posible que se causen daños irreparables. Manuel Castell entiende que Internet es un instrumento que desarrolla, pero no cambia los comportamientos, sino que los comportamientos se apropian de Internet y, por tanto, se amplifican y se potencian a partir de lo que son (Castell, 2000). Es posible señalar que, hoy en día, estamos viviendo una transformación con un proceso de progresiva implantación de mecanismos participativos que al menos de forma inmediata, no llegan a sustituir por completo el sistema representativo actual, como dice Martí, heredado de las estructuras del siglo XIX, sino a complementarlo y enriquecerlo como una fuente mayor de legitimidad (Martí, 2014).

Las nuevas tecnologías han empezado a articular un camino que modificará toda la comunicación pública, esto es: el intercambio de información entre representantes y representados, entre administración y administrados o ciudadanos, en cualquiera de sus vertientes. Estas nuevas circunstancias afectarán a todo tipo de servicios prestados por las administraciones, desde la sanidad, educación hasta el ejercicio de los derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración o la intervención en el proceso de toma de decisiones.

El mundo de Internet y la presencia de las TIC permiten obtener información en tiempo real de las decisiones que se toman en las Administraciones Públicas: normativa, consultas populares o realizar sugerencias y presentar quejas. Por tanto, no habría excusa para suministrar información a los ciudadanos. Hay que ser consciente que no se participa o no se volverá a participar si se tiene la percepción de pérdida de tiem-

po o energía. Así, Robert Dahl (1989) nos propone cinco criterios básicos ampliamente aceptados hoy en día tanto por su validez sincrónica y diacrónica como por su fácil intercambiabilidad a variables mensurables. Estos criterios son: (1) la participación efectiva; (2) la igualdad política; (3) el entendimiento ilustrado; (4) el control de la agenda por parte de los ciudadanos; y (5) la inclusión o la garantía de una igualdad básica en las facilidades.

Por ello, junto a la apertura de ámbitos y espacios de participación, se debe programar y dedicar recursos a realizar seguimiento, retorno, retroalimentación, “feedback” o respuesta. Hemos de estudiar la utilidad o el rechazo, y el porqué, de las propuestas articuladas, y su conexión al proceso participativo. Una apuesta por la transparencia puede decirse que tiene su desarrollo en la iniciativa norteamericana ([www.regulations.gov](http://www.regulations.gov)) en la que a partir de la participación abierta en el debate sobre el desarrollo de regulación en distintos ámbitos sectoriales, se analiza el seguimiento del impacto de las propuestas y debates (Sancho, 2002). La web 2.0 es un medio de comunicación en el que el usuario o receptor adquiere pleno protagonismo, el receptor se transforma de consumidor en creador y generador de ideas, espacios, productos y contenidos, lo que ha denominado Castell (2010) la modalidad denominada “autocomunicación de masas”.

El acceso universal a internet coadyuva no solo a la producción de representaciones alternativas sobre la realidad, nuevos comportamientos con nuevos criterios de autorregulación, sino también a la generación de nuevas formas asociativas y organizativas de reivindicación político-social. Es decir, no basta con proyectar discursivamente otras realidades ni fundamentar sobre la base del *ciberactivismo*. Desde la acción de los sujetos, las políticas pueden fijar qué individuos y entidades pueden participar. En este punto, cabe tener en cuenta que cada vez es más habitual la existencia de colectivos sin institucionalización, legalización y forma jurídica y que sólo existen en Internet y las redes sociales, sin que ello en modo alguno implique una menor importancia política, de información social o administrativa. Antes al contrario, no afirmar la participación de estos colectivos a favor de tradicionales asociaciones, a veces inactivas o, no representativas, es una forma de mirar hacia atrás. Debe oírse a la ciudadanía y, también, escuchar a las redes.

### 1.2. La democracia electrónica.

Frente a esto, adoptando la conceptualización al mundo de las TIC, establecida por Martin Hagen (1997) podemos distinguir tres conceptos diferentes sobre

democracia electrónica: teledemocracia, ciberdemocracia y la democratización electrónica. Cada uno de estos conceptos difiere de los restantes en referencia a la tecnología por la que aboga, la preferencia por una concepción democrática determinada (directa o representativa), la dimensión de participación política que es considerada como vital para la democracia y la agenda política que se pretende perseguir.

Es el tercer concepto llamado de *Democratización Electrónica*, según Hagen (1997), el más adaptable y ajustable, pues no desea colocar modalidades de democracia directa, aunque sí desea mejorar la situación de las estructuras de democracia representativa. Para los afines con esta idea el mayor potencial de la nueva tecnología de la información, con vistas a mejorar la democracia, reside en su capacidad para realizar la democracia instrumentalizada (mediatizada). Su primer elemento se encuentra en el trabajo a realizar para lograr un incremento en los cauces y vías destinados a la provisión de información. El *final gol* (la meta) a perseguir, a través de este ideal es, pues, el reconocimiento de la democracia a través de las nuevas tecnologías de manera que pueda incrementarse el poder político de aquellos cuyo papel se encuentra habitualmente minimizado en los procesos políticos fundamentales.

Por los demás, la participación electrónica, como establece Borge, se puede definir como toda actividad voluntaria de los ciudadanos que se encuentra encaminada a influenciar en la selección de los gobernantes o en la toma de decisiones públicas, que se canaliza o se produce a través de medios electrónicos, pudiendo diferenciarse cinco niveles posibles: información, comunicación, consulta, deliberación y participación en decisiones y elecciones (Borge Bravo, 2005).

En consecuencia, la participación en los asuntos públicos no se ha de proyectar como un concepto cerrado. Si bien, participar en democracia no sólo es una apelación al sufragio o ir a elegir a los representantes mediante las elecciones periódicas. Una participación de calidad para autorregularse y crear las bases comunes supone todo un conjunto de elementos: una correcta información previa que permita un debate razonado; un espacio de transacción de conocimiento donde se gestionen las diferentes posiciones de los participantes y en donde se equilibren aquellas posiciones o intervenciones de grupos con más capacidad respecto a aquellos actores o agentes con menos capacidad de interacción política; transparencia del sistema que otorgue confianza; credibilidad; posibilidad real de incidencia en la toma de decisiones de una forma en la que se vincule opinión, debate, decisión y movilización ciudadana; información o "*feedback*" del resulta-

do o impacto de la participación en los programas de acción puestos en marcha.

## II. EL PROBLEMA DE LA TRANSPARENCIA Y CÓMO SE CONSIGUE EN UNA SOCIEDAD DIGITAL

### 2.1. El problema de la transparencia.

El gobierno electrónico y, más concretamente, la denominada *administración electrónica* supone un mejor acceso a la información, un estímulo del pluralismo y un incremento de la participación, dado que Internet sirve de impulso tanto a las nuevas como a las tradicionales vías de participación de la sociedad civil. Por otra parte, algunos autores han caracterizado la participación como las notas de necesidad estratégica de buen gobierno, al tratarse de un derecho que precisa para su efectiva realización y que necesita planificarse (Pindado, 2005). Por ello, el concepto de gobernanza, surge de la pérdida de la centralidad del Estado y con la diseminación de los poderes normativos y regulatorios que caracterizan la fenomenología político-institucional que acompaña a la globalización. En este sentido, la gobernanza se manifiesta como un enfoque más contemporáneo para asegurar en términos de eficacia la gobernabilidad de las sociedades complejas. Pero al mismo tiempo, si la gobernanza es presentada como deseable y preferible al gobierno es porque nos aparece, además, como más participativa, más democrática (Mercado Pacheco, 2012). De esta forma, la formulación de ciertas políticas evidencia en buena medida una comprensión del sentido y alcance de las TIC para el desarrollo de una sociedad de la información, que no considera a las tecnologías como un fin en sí mismo, sino más bien como insumos que posibilitan otros fines.

La transparencia es "*una recién llegada*" a la práctica democrática aunque nadie puede tener una posición dubitativa de la importancia que tiene el acceso a la información pública como condición fundamental para asegurar e incrementar la calidad democrática, mejorar el servicio público así como la capacidad de control de la sociedad sobre la gestión pública. Aunque como principio general siempre es mejor la transparencia que la opacidad y la oscuridad en las políticas públicas es difícil conocer exactamente el porcentaje en el que una política pública es transparente, y el punto hasta el cual la transparencia contribuye para lograr los objetivos o consecuencias de la misma. Es, por tanto, la conjugación de tres elementos: una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado, de lo cual se deduce que este concepto es un valor de la democracia. La transparencia tiene que ver con el

funcionamiento de la comunidad política, de sus representantes, así como también de sus decisores quienes tienen que aclarar sus acciones para fortalecer la gestión pública. En consecuencia, los gestores y Administraciones Públicas deben procurar siempre tener en discusión, dentro de la agenda pública y política, la transparencia como uno de los elementos calificados dentro de la gestión pública, lo que plantea una confrontación con otros conceptos tales como el derecho a la información, el acceso a la información y la rendición de cuentas con los que esta cohabita y se interrelaciona de forma regular en la labor pública.

Podríamos afirmar que siempre la existencia de transparencia y normas de buen gobierno dan referencia a instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. Los ciudadanos pueden ponderar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permiten una mejor fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, se promueve las condiciones para la eficiencia y eficacia del Estado, y se favorece el crecimiento económico.

Cuando se trata de construir y reconstruir la cuestión pública frente a nuevas formas de desafíos sobre la base de participar en la influencia, como ha señalado Wirth (1986), debemos definir cuáles son las oportunidades y posibilidades que los ciudadanos tienen de supervisar y comprobar los procesos de adopción de las decisiones y de ejecución para su sometimiento y exactitud legales, el cumplimiento de unos valores, de unos ideales, de temas económicos, de temas sociales, de temas culturales. Deben darse condiciones suficientes y necesarias asumibles, cuando se habla de cubrir este conglomerado y, en especial, dentro de la gestión pública.

Parece comprensible dar a las normas una dimensión ética (*eticidad*), una especie de deontología en su actuación que debe servir de manual para las funciones de los diferentes estamentos gubernamentales (altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales). Empero, como las prácticas administrativas ya forman parte de la vida contemporánea, cabría esperar que las malas prácticas obvias fueran una preocupación clave entre los administradores públicos. Pero este no ha sido el caso. Se han identificado, por ejemplo, cinco tipos de fallos de la Administración: *antieconómico*; *contraproducente*, los resultados son los contrarios a los deseados; *inercia*, no pasa nada en respuesta al estímulo; *falta de efectividad*, las respuestas evocadas readaptan meramente los *insumos* y los pro-

ductos logrando poco o nada; *círculo vicioso*, cuanto más se ofrece más se demanda (Hood, 1986).

## 2.2. El acceso a la información.

El acceso a la información es inevitablemente un producto de compromiso político. Dadas las citadas prácticas y las dificultades intrínsecas para su control, como he señalado anteriormente siguiendo a Borge (2005), la información para la participación electrónica supone la divulgación de elementos, a través de la *webs* y de los correos electrónicos: documentos varios, enlaces web, comunicados, convocatorias, anuncios, aviso, noticias. Planteado en estos términos, se trataría de una materia de información institucional, organizativa y de planificación que exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. Esta herramienta supone información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos e igualmente, en el ámbito de la información económica, presupuestaria y estadística, se debe establecer un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento adecuado para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos. Por último, no debe soslayarse la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se aúnen con los intereses de la ciudadanía.

Ahora bien, hay que significar que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política (Rosado Domínguez, 2014). Sólo cuando la actuación de los responsables públicos se somete a cierto control o escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación en los poderes públicos. Debe existir un fomento de la transparencia de la actividad pública y la garantía del derecho de acceso a la información. Resulta imprescindible la promoción y realización de pruebas y evaluaciones de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. La publicidad activa establece y descansa en una serie de

compromisos consensuados y acordados para los sujetos incluidos, que habrán de difundir determinada información sin esperar un requerimiento concreto de los administrados. En este contexto, deben incluirse datos sobre lo referido anteriormente (información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística). La transparencia en el ámbito de la Administración Pública supone reconsiderar y rediseñar la apertura de todos los asuntos de gobierno para que la ciudadanía con información tenga la aptitud de tomar parte con solvencia en las decisiones que le conciernen. Transparencia es, por tanto, dotar y devolver a la ciudadanía parte del poder que deposita en la Administración, para que participe y colabore en la construcción de lo público.

Ahora bien, aunque todo puede ser concretado para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información, que se extienda y se cree, después de lo reseñado, parece escaso un *portal de transparencia*, que incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. Es decir, para que cualquier ciudadano pueda acceder electrónicamente a los datos mínimos a través de este Portal. Este sería un *meeting point* (punto de encuentro) y de difusión, que muestra una nueva forma de entender el acceso a la información pública tanto para la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local pudiendo adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

Hay, por tanto, formas distintas de abordar y gestionar la comunicación pública por parte de los gobiernos (regionales, municipales, etc.) a través de las herramientas de Internet aunque existe una crisis de los *portales de transparencia* que no sólo comprende un formato o unos contenidos, sino su funcionalidad. De ello, depende la sustancialidad de los mismos, su veracidad, que la información volcada pueda ser ante todo fidedigna, que los datos puedan ser validados y tengan utilidad para los ciudadanos. De no cumplirse estos fines, los portales no tendrían razón de existir. Los portales de transparencia son transmisores, por ello su buena construcción supone que no debe caer en la opacidad, la incertidumbre y la desinformación. Con el objetivo de dotar de operatividad al ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe establecerse un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta. Sin embargo, el *Estudio Comparativo 2013 de los Servicios Públicos online en 25 Ayuntamientos españoles de la Fundación Orange* concluye que dados

los resultados obtenidos, el nivel alcanzado del 66% de disponibilidad media online, nos indica que cinco años después de crearse la “Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”, sigue quedando un largo camino por recorrer en los Ayuntamientos españoles para que la ciudadanía y empresas dispongan de unos niveles de disponibilidad online que logren los objetivos de utilización y cumplimentación de formularios en línea marcados para 2015.

Es cierto que un exceso regulador constriñe también la participación. Esto hace que en el terreno de los registros de solicitud de información por parte de los sujetos participantes las regulaciones pueden establecer y concretar los requisitos para inscribirse en los mismos y cómo se conforman los mismos. Es importante, por tanto, que pueda contemplarse la inscripción electrónica y el consiguiente nivel de identidad exigible y asumible para ello. Ahora bien, los registros participativos deben tener como sustento el potencial que tienen los mismos para favorecer la participación. No sólo se trata de un registro, sino que también tiene la capacidad de ser un instrumento a disposición de la ciudadanía y de todos los participantes, cuya información interesa que se divulgue directamente en una *web* participativa de la institución. Ello puede ser útil, a mi juicio, también, para un movimiento participativo puntual, según momentos y temas afines de interés.

También puede alegarse que es difícil señalar una función de las TIC en razón del dinamismo, sistemas y recursos para la elaboración, variabilidad técnica, costes y necesidad de reposo que exige el Derecho, etc. Sin embargo, la única causa de que las formas de acción e interacciones sean mayormente de tipo simbólico y propagandístico (estrategias construidas socialmente en el contexto de esquemas asimétricos de poder) es la falta de una firme voluntad política para asumir compromisos concretos y exigibles de transparencia, apertura y participación y el uso de las nuevas tecnologías para ello. Todas las formas de desarrollo que regulan la transparencia y participación, a través de las TIC, deben buscar, por tanto, lo concreto, las garantías y unos estándares mínimos.

### III. LA PARTICIPACIÓN FUNCIONAL E INCLUSIÓN DIGITAL

#### 3.1 La participación funcional.

Si habláramos de la participación funcional estaríamos en el ámbito concerniente a los instrumentos que tienen los participantes de intervenir en la toma de decisiones. Al respecto, lo habitual es que el poder indique, a través de las normas, que el instrumento par-

participativo “se podrá ejercer por medios electrónicos”. Pero al no haber una determinación en dotar de instrumentos, no operan nunca de forma electrónica. Así pues, se debe considerar desde el punto de vista operativo la obligación de disponer un espacio concreto en la *web* o sede electrónica (instrumentos personales, económicos y tecnológicos, fijar el nivel de seguridad exigido para esas plataformas, determinar el nivel de identidad electrónica exigido, las garantías de acuse de recibo, de prueba de la comunicación, etc.).

Sin embargo, existe otro problema a tal fin, la inclusión digital debe ser conceptualizada como esencial para la buena *gobernanza*, material tecnológico y adquisición de conocimientos, si el sistema busca que los ciudadanos cuenten con gestores públicos que den a sus actuaciones una orientación clara conforme a los criterios y los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad. Es destacable, por tanto, que se prevean instrumentos necesarios, a los efectos de conseguir un gestión transparente, para superar la barrera técnica en el acceso a las TIC, hay que contar con: una recolocación y reorganización de los datos existentes para que se publiquen de forma que sean reutilizables por la ciudadanía; el impulso y desarrollo del llamado Gobierno 2.1.0 a través del diseño e implementación de plataformas de colaboración y el uso intensivo de la Web 2.0 y redes sociales; y otros sistemas que faciliten la comunicación y la participación de los ciudadanos en este ámbito.

Cabe reseñar que un elemento importante para todo participante es tener un mínimo *feedback* de su participación. El participante no puede exigir que hagan caso a su propuesta, pero sí que tiene derecho a saber que su iniciativa ha sido recibida, tenida en cuenta y, en su caso, saber por qué no se adopta finalmente. También supone formas de contacto electrónico de los ciudadanos con la Administración fuera de un procedimiento. Estas relaciones “extraprocedimentales” son muy normales y habituales, quedando muchas veces vinculadas a elementos participativos o de acceso a la información (Cotino, 2011).

Asimismo es preciso la generalización y la existencia de un punto en la *web* institucional que centralice y archive la información electrónica al ciudadano y los elementos mínimos de información que debe contenerse en el mismo y su estructuración. Además, vinculado al *open data*, debe especificarse cómo debe difundirse la información, fijando estándares de usabilidad y accesibilidad respecto de la información pública, como que se ponga a disposición en formatos concretos que sean adecuados para su efectiva reutilización. Si hablamos de sectores específicos, dado que el ciudada-

no puede participar de forma individual o a través de una forma asociativa, cabe destacar que hay sectores de la sociedad civil interesados en la reutilización de la información pública, como son las redes sociales orientadas a la participación y la transparencia. De hecho habrá que desarrollar orgánicamente la participación de los mismos en estas políticas de información activa, creando canales dinámicos entre ellos y los poderes públicos.

### 3.2. El problema de la inclusión digital como requisito para la transparencia.

Todo ello no puede alejarnos y llevar a que se abandone su propósito que sería el intento de superar una barrera previa: conseguir que la gente esté en condiciones de poder participar, cosa que no está garantizada hoy en día, debido a la existencia de diversas brechas digitales en las sociedades actuales. No todas las TIC son accesibles a todos; hay grandes diferencias entre las competencias digitales de unos y otros.

La inclusión digital forma de algún modo parte del entramado social para la integración de más personas a los procesos políticos, empleando iniciativas de modo que contribuyamos al intercambio de ideas e información necesarias. El beneficio potencial sería conseguir una participación mayor y una gobernanza basada en la colaboración y la cooperación, así como en ideas de promoción futura y la formación de los ciudadanos en el uso de las TIC para mejorar el acceso de la comunidad a la comunicación, la información de modo que se ayude a las comunidades a prosperar en sus propios términos.

Existe un consenso generalizado sobre la oportunidad de las TIC para fomentar el acceso igualitario a la información, para integrar a personas con desventajas sociales, y para desarrollar áreas menos favorecidas como señala el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad del Gobierno de España*. Pero también, hay que tener en cuenta que existe un riesgo claro de que se produzcan nuevas desigualdades, o se acentúen las ya existentes. La generalización del uso de las TIC trae consigo nuevos riesgos de exclusión social de aquellas personas que no pueden aprovechar, por razones geográficas, económicas, sociales o de formación en esas tecnologías. Además no es el tipo de tecnología la que diferencia el acceso a la información, sino la capacitación y la voluntad previa de realizar un uso u otro y esto depende de las diferencias sociales.

El informe de la *Fundación Orange 2013* en España traslada que el elemento más determinante de exclusión

digital en España es la edad avanzada de las personas. El 57% de los mayores de 55 años no ha utilizado nunca un ordenador, el 64% nunca ha usado Internet y sólo el 29% lo hace al menos una vez por semana, valores que se encuentran muy por detrás de la media europea. Según el Índice de Inclusión, el mayor riesgo de exclusión digital de este grupo de población se da en Andalucía, Galicia y Extremadura, sin embargo la limitada integración de los mayores es un problema que afecta a todas las regiones de España sin excepción.

La renta y el nivel educativo también son responsables de la exclusión digital. El 44% de las personas que residen en hogares con rentas más bajas (primer cuartil de ingresos) nunca ha utilizado un ordenador y el 49% nunca ha usado Internet. Entre las personas con estudios terminados no superiores a enseñanza primaria los niveles de acceso a las TIC, muy similares a los de la renta, muestran que el 43% nunca ha utilizado un ordenador, el 49% nunca ha utilizado Internet y sólo el 41% utiliza la Red al menos una vez por semana.

Así, las diferencias de acceso a las TIC tienen su punto de partida tanto en las infraestructuras como en la formación de las personas, y la diferencia entre quienes tienen acceso fácil y quienes no genera una nueva segmentación en la que las primeras tienen mayores posibilidades de participación. Entre la posible enumeración de principios y finalidades hay que destacar el principio de la preferencia del uso de medios electrónicos, salvo excepción justificada. Habría que hablar, también, del principio de gratuidad; o el principio de avance de la sociedad de la información que conlleva posibilitar medios de participación y transparencia sólo a través de medios informáticos, sin que ello constituya discriminación para el ciudadano desconectado. Las tecnologías de participación, por ejemplo, que promueven las diversas agencias de la UE han de ir en conexión con tecnologías socioculturales que hagan accesible y fácil la participación mediante las TIC. Si esto no puede afirmarse, la ciudadanía no utilizará las TIC de *e-participación*, o no lo hará con suficiente soltura, frecuencia o fluidez (Echevarría y Unceta, 2012).

#### **IV. UNA CONCLUSIÓN FINAL SOBRE LA E-PARTICIPACIÓN Y SU REORDENACIÓN**

En el caso de la *e-participación*, los estudios centrados en el uso de las herramientas que la posibilitan debería ser uno de los aspectos relevantes a tener en cuenta. Las tecnologías de participación que promueven las diversas agencias gubernamentales y de las Administraciones Públicas han de ir acompañadas por tecnologías socio-culturales que hagan accesible

y fácil la participación mediante las TIC. Requieren la inversión, divulgación y fomento del uso de la tecnología. De no ser así, la ciudadanía no utilizará las TIC de e-participación, o no lo hará con suficiente soltura, frecuencia o fluidez. Como cualquier otra tecnología TIC, las herramientas que favorecen la e-participación aportan innovaciones tecnológicas. El proceso participativo requiere una voluntad firme de integrarlo en el sistema de toma de decisiones y considerar si hay recursos para hacer un seguimiento de su resultado y de su impacto.

La actual preeminencia de las TIC y de la Sociedad de la Información lleva consigo la aparición de una nueva forma de exclusión social conocida como brecha digital, un fenómeno que afecta de manera más grave a las personas más vulnerables y que resta oportunidades de desarrollo profesional y, también, personal y social. Parece lógico pensar que el creciente acceso a las herramientas de la red está empezando a crear espacios públicos en los que pueden circular las nuevas formas de información y de creación de vínculos. Esto permite el refuerzo práctico de las bases de la organización democrática así como su crecimiento y extensión a los nuevos grupos ciudadanos. En consecuencia, las redes electrónicas contribuyen a la formación de nuevas redes sociales que conducen y llevan a nuevas formas de capital social que pueden ser desplegadas en diferentes grupos. En este sentido, nos encontramos ante el desafío de analizar estas redes emergentes de capital social, considerando la variable que mide la colaboración social entre los diferentes grupos en un contexto de reconstrucción de la sociedad civil. Por otro lado, debemos conjugar un modelo de toma de decisiones que se define como deliberativo y altamente participativo. En él todas las partes interesadas (stakeholders) tienen referentes (bonus) para compartir información, para formular las mejores prácticas, para realizar un aprendizaje mutuo en las nuevas formas de regulación y experiencias de gobernanza.

Clift (2003) afirma que la tecnología es esencialmente neutral, pero que el uso estratégico y organizado de la información por parte de los esfuerzos desarrollados por ciudadanos supondrá una importante contribución para una democracia mejorada en muchos niveles. Las redes informativas han proporcionado el potencial de campaña para aumentar el conocimiento sobre las elecciones y las posturas de los candidatos aunque el beneficio último consistirá, si se consigue institucionalizar dicho cauce, en una sociedad más democrática. Una sociedad en la que cada vez más gente sea capaz de escuchar y ser escuchada por los otros, gozando de la oportunidad de situar a la voz de la población en la configuración de la agenda e incremen-

tando en su habilidad para contribuir en la resolución de los problemas públicos.

En consecuencia, la *e-participación* señala la diferencia del determinante usual de participación ciudadana porque está, a mi juicio, supeditada al logro de un elemento teleológico previo, la inclusión digital, que es *conditio sine qua non* para poder integrarse en la sociedad de la información. La *e-participación* no debe tener connotaciones políticas ni institucionales, sino que sus objetivos son impulsar las actividades económicas y las relaciones sociales, como debería ser, en el espacio electrónico en el que se desarrolla –Europa electrónica, *eEurope*– (Echevarria y Unceta, 2012).

Por tanto, sin perder de vista lo anterior, creo que el primer paso que se debe dar en la transparencia es la de terminar con la brecha digital, única vía para que todos los ciudadanos puedan participar en condiciones de igualdad en lo que tienen en común. La participación a través de canales electrónicos es considerada como revitalizadora, puesto que estos mecanismos pueden ayudar y contribuir a contrarrestar la desafección política. El empoderamiento del ciudadano surge para democratizar de nuevo las instituciones. Para ello, una primera medida a adoptar sería eliminar los obstáculos y trabas que ofrecen acceso a Internet, así como velar por políticas regeneradoras en cuanto a la igualdad de oportunidades. Una sociedad digital avanzada requiere que la mayoría de su ciudadanía acceda de forma habitual a Internet y se beneficie de las oportunidades que las TIC brindan. Es necesario y esencial abrir un proceso mediante el cual los ciudadanos puedan controlar decisiones y acciones tomadas por sus representantes; expresen sus necesidades y se les permita movilizarse en la obtención de una mayor acción política para responder a sus necesidades, a la vez que se involucran en la toma de decisiones. Por todo ello, es necesario formular políticas públicas tendentes a reducir la fractura digital y promover la creación de verdaderas sociedades de la información.

#### REFERENCIAS

BOE (2013): "Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

CASTELL, M. (2000): "Internet y la sociedad red", Conferencia pronunciada en la UOC como Lección inaugural del Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la información y el conocimiento 2000/2001.

\_\_\_ (2009): *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.

CASTELLÁ ANDREU, J. M. y MASTRO MARINO, A. (coords.) (2012): "Monográfico sobre la participación a nivel regional en Italia y España", *Perspectives on Federalism*, vol. 4, nº 2. Recuperado de [http://www.on-federalism.eu/attachments/004\\_Volume\\_4\\_issue-2\\_2012.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/004_Volume_4_issue-2_2012.pdf)

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2010): "La difusión de información pública a través de los medios electrónicos: claroscuros de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", en L. Cotino Hueso y J. Valero Torrijos (coords). pp. 350-395.

CLIFT, S. (2000): *The E-democracy E-book* [libro en línea]. Recuperado en diciembre 2013 de <http://www.publicus.net>.

\_\_\_ (2003): "E-democracy, E-governance and Public Net-Work" Recuperado en febrero de 2014 de <http://www.publicus.net>.

COTINO HUESO, L. (2011) "Iniciativa Ciudadana Europea"

\_\_\_ (2010): "Un futuro derecho a relacionarse informalmente con la Administración por medios electrónicos y la presente regulación del derecho a la carpeta ciudadana y a la autoadministración", en L. Cotino Hueso y J. Valero Torrijos (coords). pp. 455-468, acceso en <http://goo.gl/9gib4>

COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (coords) (2010): *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

CRESPO MARTINEZ, I., GARRIDO RUBIA, A. y RIORDA, M. (2011): *Manual de comunicación política y estrategias de campaña*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

DAHL R. (1989): *Democracy and its critics*. Yale: Yale University press.

ECHAVARRIA, J., UNCETA, A. (2012): "Cidadanía y participación en el espacio electrónico", *EUROPEOARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura Vol. 188 - 756*.

FUNDACIÓN ORANGE (2013): "Informe anual 2013 sobre la sociedad de la información". Recuperado de [http://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eEspaña\\_2013\\_web.pdf](http://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eEspaña_2013_web.pdf)

HAGEN, M. (1997): "A typology of Electronic Democracy". University of Giessen. March. Recuperado de <http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz>

HOOD, Ch. (1986): "Concepts of Control over Public Bureaucracies: Control and Interoperable Balance" en Kaufmann, Majone, Ostrom, Wirth (coords). pp. 765-783.

MARTÍ, J. L. (2014): "Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa". *IDP, Revista de Internet, Derecho y Política (UOC)*, nº 6. Recuperado el 18/02/2014.

MERCADO PACHECO, P. (2012): "Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del derecho". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 46, pp.37-68.

NAESSENS, H. (2010): "Ética Pública y Transparencia", *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma del Estado de México. p. 2113. Recuperado de <http://www.redinnovacion.org/blog/posts/ensayo-transparencia-en-la-gestion-publica-es-posible-lograrlo#sthash.Ars-3rY8x.dpuF>

PINDADO, F. (2005): "La participación no se improvisa", *Talleres de participación y ciudadanía – Materiales, Revistas de Estudios Locales*, nº 87, Madrid.

PRIETO MARTÍN, P. (2007): "Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño", *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Granada: Comares.

SANCHO ROYO, D. (2002): "National platforms for the Information Society development", en J. Jordana (Ed.) *Governing Telecommunications and Information Society in Europe*. Glasgow: Edwar Elgar. pp. 202-228.

\_\_\_ (2002): "La web 2.0 como factor de consolidación de un buen modelo de gobernanza", Recuperado el 2 de marzo de 2002 de [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupos-trabajo/area05/GT02/10.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area05/GT02/10.pdf)

SANCHEZ SÁNCHEZ, Z. (2010): "La participación: un buen gobierno y una buena administración" en Z. Sánchez Sánchez (coord.): *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*, Granada: Comares, 59 ss.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013): "Índice de corrupción por países 2012" Recuperado de: <http://www.transparency.org/gcb2013>

TUR AUSINA, R. (2010): "Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal". *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº1. Recuperado de [http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com\\_documentos&task=listPublicaciones&idSubCat=103&Itemid=61](http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com_documentos&task=listPublicaciones&idSubCat=103&Itemid=61)

WIRTH, W. (1986) "Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy" en Kaufmann, Majone, Ostrom, Wirth. pp. 595-624.