

# INICIATIVAS DE LOS PARLAMENTOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: BUENAS PRÁCTICAS

MIGUEL ÁNGEL GONZALO ROZAS (\*)  
GONZALO CAVERO CANO (\*\*)

SUMARIO: 1. CONTEXTUALIZACIÓN—1.1. *Superar la desafección*—1.2. *Recuperar el aspecto participativo de la democracia*—2. MARCO DE ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS—2.1. *Aportación de una información de contexto para las iniciativas*—2.2. *Transparencia en el impulso de los procesos participativos y en la elección de los temas de debate*—2.3. *Implicación y participación de los parlamentarios*—2.4. *Posibilidad de creación de redes o comunidades por intereses*—2.5. *Existencia de un plan de comunicación*—2.6. *Trazabilidad de las propuestas a lo largo del proceso parlamentario*—2.7. *Combinación de participación ‘online’ con actos presenciales*—2.8. *Existencia de una guía de uso para orientar la participación*—2.9. *Adecuación de la herramienta de participación al tema de debate*—2.10. *Elaboración de las conclusiones por una entidad independiente*—2.11. *Evaluación y conclusión*—3. ANÁLISIS DE

---

(\*) Archivero-Bibliotecario de las Cortes Generales

(\*\*) Doctorando en el Institut für Höhere Studien Vienna.

EXPERIENCIAS—3.1. *Nacionales*—3.1.1. Parlamento Vasco.—3.1.2. Parlamento de Catalunya—3.1.3. Parlamento de Cantabria—3.1.4. Parlamento de Galicia—3.2. *Internacionales*—3.2.1. Parlamento de Brasil—4. CONCLUSIONES—5. BIBLIOGRAFÍA

## RESUMEN

En estos momentos de desafección hacia las instituciones se habla de incrementar la participación de la ciudadanía en los trabajos parlamentarios como vía de regeneración democrática. En España desde las asambleas legislativas de las comunidades autónomas se han puesto en marcha distintas iniciativas de participación de diverso signo. El Parlamento de Andalucía cuenta con las preguntas ciudadanas para respuesta oral por el consejo de Gobierno o las comparecencias de agentes sociales en comisión dentro del trámite legislativo. En Cantabria y Galicia recogen aportaciones, sugerencias o enmiendas a las iniciativas legislativas en tramitación. Desde la pasada legislatura el Parlamento Vasco puso en marcha una iniciativa organizada y estructurada de participación sobre algunos proyectos de ley en tramitación que se denomina ADI (Aporta, Debate, Interviene). Recientemente, el Parlamento de Catalunya ha abierto su foro de aportaciones denominado “Escaño 136”. Igualmente en el ámbito internacional son muchas las iniciativas de participación entre las que, a modo de ejemplo, se puede destacar el proyecto "e-democracia" del parlamento brasileño en el que la participación se organiza en dos fases: en primer lugar, el debate de ideas y, en segundo lugar, la armonización de las ideas. En el artículo se propondrá un marco teórico en el que se puede encuadrar un proyecto de participación. Se definirá un patrón de análisis de las mejores prácticas de participación en los parlamentos a partir del análisis de una muestra representativa de las ya puestas en práctica a nivel nacional o autonómico. Finalmente, se establecerán unos puntos básicos que puedan ser claves de éxito para un proyecto de intervención efectiva de la ciudadanía en el procedimiento parlamentario.

*Palabras clave:* Parlamento abierto, Participación, Ciudadanía, Democracia

“Links concern the communication of information, material support, threats and rewards, promises and demands between the people and the decision makers. They are the core of any representative democratic system, any system that claims to produce policies and laws in the interests of the people.” (Chalmers, 2013: 66)

## 1. CONTEXTUALIZACIÓN

### 1.1. *Superar la desafección*

El Parlamento se encuentra en el punto de mira como nunca antes lo había estado, todo artículo que examine su labor, su utilidad o el rol que juega dentro del sistema político comienza por resaltar la crisis de legitimidad a la que se enfrenta. “There are two caveats though. First, empirical research has indicated a continuous growth in mistrust that has reached extremely high level, so as to represent a threat for democracy functioning. Second: there is a need for political institutions to adapt to the increasing levels of mistrust”(1) (Della Porta, 2012: 42).

El descenso en la participación electoral que se aprecia en España y Europa no hace sino reforzar la sensación de apatía ciudadana y desencanto con el sistema político. Sin embargo, en muchos estudios acto seguido se plantea la necesidad de canalizar la participación ciudadana como remedio para acercar a los ciudadanos y sus representantes.

La teoría de la participación ciudadana no es nueva, y se remonta a los ideales de participación de la Grecia Clásica, sin embargo, en los últimos años ha tomado un renovado impulso a raíz de la crisis económica y los movimientos de respuesta ciudadana que, ayudados por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), vuelven a llamar a las puertas del Parlamento para pedir más explicaciones y más posibilidades de participar.

En este momento en el que, desde distintos sectores, se pone en duda el mismo sistema representativo liberal, las demandas de representación y participación, que se presentan como el principal campo de batalla entre los parlamentos y la ciudadanía, han sido ampliamente teorizadas en el pasado.

La desafección política (ya sea como causa o como efecto) ha sido tradicionalmente señalada como el principal elemento a tener en

---

(1) “Se precisan dos advertencias. Primero, el estudio empírico ha indicado un continuo incremento de la desconfianza que ha alcanzado un nivel extremadamente alto, hasta el punto de representar una amenaza para el funcionamiento de la democracia. Segundo: existe la necesidad de que las instituciones se adapten a los crecientes niveles de desconfianza”.

cuenta a la hora de establecer un diagnóstico sobre el estado de la democracia. No obstante, diferentes escuelas han interpretado este elemento de formas opuestas. Los teóricos de la democracia contemporánea, como Schumpeter, Dahl, Sartori o Eckstein, han subrayado que “la participación de unos pocos y la apatía de los muchos es fundamental para garantizar la estabilidad democrática” (Rubio Grundell, 2012), introduciendo de este modo un elemento normativo en la visión liberal de la democracia, en la que el elemento participativo es rechazado. Las democracias liberales tienden a privilegiar la delegación y el voto mayoritario. Se asume que decidir sobre los asuntos públicos es una tarea demasiado complicada como para dejarla en manos de la ciudadanía, cuyo papel se reduce a legitimar el poder de las élites electas.

Frente a la reivindicación de una mayor participación de aquellos que, al fin y al cabo, serán los principales afectados por la toma de decisiones políticas, la tradición de la democracia liberal ha enfatizado la necesidad de ver la política como un lugar o un conjunto de instituciones que son manejadas por otros (políticos, burócratas, militantes de los partidos) minusvalorando el grado en el que la participación activa de los ciudadanos enriquece la política (Barber, 1984: 122).

### 1.2. *Recuperar el aspecto participativo de la democracia*

“Es la hora de la sociedad”, escribía José Ignacio Torreblanca(2) para referirse a que, dentro del desastre en términos de confianza que atraviesa la sociedad española, se está produciendo un elemento positivo en lo relativo a la aparición de formas emergentes de movilización de la sociedad a través de plataformas organizadas, de iniciativas de ciberactivismo, de colectivos que reflexionan sobre el bien común. Frente a los modelos tradicionales de delegación y voto, parece que la participación y la deliberación estén de vuelta en el espacio público. Sin embargo, no existe un amplio consenso sobre la situación actual.

---

(2) TORREBLANCA, J.I. “*Es la hora de la sociedad*” EL PAIS 11-02-2013 <http://blogs.elpais.com/cafe-steiner/2013/02/es-la-hora-de-la-sociedad.html>

Mariano Torcal y José Ramón Montero(3) sostienen que los ciudadanos han gozado de multitud de posibilidades de participar en actividades sociales y políticas desde la llegada de la democracia, que se han quejado mucho de la política y de los políticos, al tiempo que desperdiciaban los mecanismos de participación a su alcance. Asimismo los ciudadanos presumían de su desinterés e indiferencia hacia la política. Esta combinación de apatía y cinismo es calificada por Torcal y Montero como “un cuadro clásico de desafección”, que ligan a una coyuntura económica complicada. Sin embargo, la persistente desafección ciudadana que parece haberse establecido en nuestra sociedad contrasta con el surgimiento de iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana.

La insatisfacción con los resultados de la democracia alcanza al 70% de los españoles(4). No obstante, exceptuando algunas minorías muy movilizadas, la participación política de los españoles para expresar sus preferencias y necesidades ha sido escasa(5).

La crisis actual no sólo es una crisis económica sino que es una crisis política y para salir de ella se necesita más y mejor democracia, o lo que se suele denominar como una “democracia fuerte” (Barber, 2004). La participación política ciudadana en los procesos parlamentarios refuerza la idea de una democracia pluralista que se define como la resolución de los conflictos a través de la negociación y el intercambio dentro de las condiciones acordadas en un nuevo contrato social entre representantes y representados que tenga carácter vinculante. La negociación y la vigilancia de esas condiciones es la que se consigue a través de mecanismos participativos que vayan más allá de voto cuatrienal en unas elecciones.

La sociedad está avanzando mucho más rápido que las instituciones o que los gobiernos; como resultado, los representantes democráticos están mucho más presionados y exigidos para redefinir su relación con la ciudadanía. “La representación tiene lugar en el intercambio de in-

---

(3) TORCAL, M. Y MONTERO, J. R. “No es el descontento, es la desafección” EL PAÍS 14-06-2013

(4) TORCAL, M. Y MONTERO, J. R. “No es el descontento, es la desafección” EL PAÍS 14-06-2013

(5) TORCAL, M. Y MONTERO, J. R. “No es el descontento, es la desafección” EL PAÍS 14-06-2013

formación (...) La acción política se ha definido tradicionalmente en términos de habla, lenguaje y comunicación de información. Estos vínculos incluyen, por lo tanto, los intercambios cara a cara, las reuniones públicas, los periódicos, las radios y la televisión, así como la constante evolución de internet”(6) (Chalmers, 2013: 67).

En esta tarea de redefinición sería un error estratégico intentar la regeneración democrática con los únicos esfuerzos de los mismos actores que son identificados por la sociedad como parte del problema. Sin embargo, para una mejor democracia, es condición imprescindible la participación de los partidos políticos en las instituciones. ¿Cómo combinar la necesaria regeneración con el concurso de los viejos actores? Si queremos mantener en funcionamiento este sistema político en el futuro, es preciso que tratemos de adaptar las instituciones con las que contamos de la mejor manera posible a los nuevos retos sociales y políticos (Ankersmit, 2002: 132)

Autores como Benjamin Barber sostienen que dado el monopolio liberal que se da en la definición teórica de ‘democracia’ (2004: 122), las democracias modernas son, de facto, poco participativas (Rubio, 2012). No obstante, esta limitación de la actual democracia representativa ya ha sido advertida por parte de las instituciones del Estado y Benigno Pendás, como director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, recibió el encargo de elaborar un plan de regeneración democrática, uno de cuyos puntos es el incremento de la participación democrática en las tareas parlamentarias.

Se trata de que las asociaciones y colectivos sociales puedan dar su opinión durante la tramitación parlamentaria de los principales proyectos de ley. Según se ha precisado, se trataría de que en el Congreso y en el Senado se estableciera “un trámite de audiencia para que los sectores sociales interesados transmitieran a los parlamentarios cuáles son sus problemas e inquietudes”(7).

---

(6) “Representation takes place in the interchange of information (...) Political action has long been defined in terms of talking, language, and communicating information. The links include face-to-face exchanges, public meetings, newspapers, radio, and television, and the constantly evolving Internet.” (Chalmers, 2013: 67)

(7) “El Gobierno tendrá en junio un plan de regeneración democrática” ABC 8-01.2013 <http://www.abc.es/espana/20130107/abci-gobierno-plan-regeneracion-201301061859.html>

Uno de los elementos a considerar sería el procedimiento a través del cual las comisiones y sus mesas aceptan las propuestas de comparecencia en relación con un debate parlamentario. El éxito de este procedimiento subiría si los criterios que se utilizan para la aceptación de las comparecencias se flexibilizara aún más para reforzar las propuestas de los grupos minoritarios en aras de la pluralidad. También sería conveniente hacer más transparente el proceso de selección de los comparecientes explicando, por parte de los grupos proponentes, los criterios que han seguido a la hora de elaborar su propia lista. Una combinación adecuada de expertos independientes y de representantes de movimientos sociales concedores respecto al tema de debate, asociaciones de la sociedad civil y grupos de interés redundaría en que los debates especializados conectarán más con la ciudadanía.

Al reconocer la existencia de profundos conflictos en la sociedad, los teóricos de la participación democrática han recalcado la importancia de implicar a los ciudadanos más allá de las propias jornadas electorales (Arnstein, 1969; Pateman, 1970; Barber, 1984). La pasividad que a veces se suele achacar a los electorados en realidad puede ser desmotivación ante un ejercicio cada cuatro años que no tiene continuidad cuando el propio electorado tiene la percepción clara de contar con la capacidad y los recursos necesarios para poder participar e implicarse más.

La participación en diferentes formas y en diferentes momentos del proceso democrático es considerada como positiva tanto por los individuos, que están comprometidos en la mejora del bien común, como por las instituciones públicas que pueden incrementar su confianza y su apoyo. (Della Porta: *Critical Trust: Social Movements and Democracy in Times of Crisis*, p.41)

Libertad y ciudadanía son términos correlativos (Barber, 1984: 145-146). El empoderamiento o re-empoderamiento en el sentido de devolver el poder a donde estaba su propio origen, incrementa la libertad de los individuos al hacerlos más responsables, a través de la deliberación, de las decisiones que, en última instancia, les afectan. La deliberación es el complemento perfecto del disfrute pasivo de seguridad, derechos y libertades.



## 2. MARCO DE ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS

Una estrategia para incrementar la presencia y la participación de la ciudadanía en los procesos parlamentarios pasa, entre otros puntos, por el establecimiento de unos criterios de evaluación de las experiencias puestas en práctica por los parlamentos.

La información a los ciudadanos sobre sus derechos, responsabilidades y posibilidades pueden ser el primer paso importante para legitimar su participación (Arnstein, 1969: 219). Sin embargo, es muy frecuente que las instituciones hagan más énfasis en la comunicación unidireccional, desde los representantes a los representados, sin facilitar un canal de diálogo para recibir opiniones y sin capacidad para la deliberación. De lo que se trataría, por tanto, es de ver si estos proyectos son capaces de articular mecanismos que permitan algún tipo de corrección a la democracia representativa, de forma que implique un acercamiento a algún experimento de democracia directa o de democracia deliberativa (Greciet, 2012:238).

El futuro del parlamento, en definitiva, pasa en gran medida por saber obtener, de las nuevas tecnologías, todo su provecho democrático (Tudela, op. cit. Cebrián Zazurca, 2012: 35). Algunos de los criterios de evaluación propuestos se obtienen a partir de la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria(8), apoyada por cerca de 80 organizaciones de monitorización y supervisión del trabajo parlamentario de todo el mundo.

### 2.1. *Aportación de una información de contexto para las iniciativas*

Todas las iniciativas de participación entroncan con una de las recomendaciones de la citada Declaración sobre el Parlamento Abierto, en concreto, en el punto 18 señalan:

*“Reconociendo la necesidad de los ciudadanos de estar plenamente informados para realizar aportes a los temas examinados, el Parlamento debe proveer al público el análisis y la información para fomentar la amplia comprensión de los debates políticos”.*

---

(8) Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, 2012  
<http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

En el propio blog de la organización, se pueden encontrar ejemplos de buenas prácticas relacionadas con la implicación de los ciudadanos con los parlamentarios.

Una de las claves para convertir un proyecto de participación ciudadana en exitoso está en que se cuente, además del mero texto del proyecto, con unos análisis y una documentación complementaria que hagan comprensible para la ciudadanía el objeto de debate político. Como ha señalado Cesar Calderón(9), un proyecto de apertura de datos sin contextualización y sin las claves políticas induce a una mayor confusión y no contribuye a la transparencia.

La participación ciudadana en el Parlamento supone el acercamiento a un entorno habitualmente desconocido por el ciudadano. El funcionamiento del Parlamento, sus distintas comisiones, los plenos, la Mesa, la Junta de Portavoces, así como el proceso legislativo, constituyen un contexto extraño para el ciudadano. Sin embargo, no resulta preciso conocer los procedimientos para emitir opiniones de fondo sobre el contenido de las leyes. De este modo, de lo que se trataría es de facilitar el contexto y la información necesaria para que los ciudadanos sean capaces de procesar cuál es la cuestión debatida, qué argumentos existen (a favor y en contra) y a partir de ahí, desarrollar un juicio propio sobre la cuestión.

La puesta en marcha de este tipo de experiencias se encontraría en línea con lo sugerido por autoras como Donatella Della Porta quien afirma que “aunque todavía no existe un modelo disponible para llevarlo a cabo, las innovaciones democráticas deben incluir más canales de participación que vayan más allá del momento electoral y que además permitan el desarrollo de esferas públicas plurales e inclusivas, donde las ideas puedan ser elaboradas mediante la deliberación ciudadana”(10) (2012: 42).

---

(9) CALDERÓN, C. “*Los límites del Open Data: Datos veraces, completos y contextualizados*” 19-07-2011 <http://www.cesarcalderon.es/?p=29383>

(10) “Even though no ready model is available to do this, democratic innovations should include increasing channels of participation beyond the electoral moment as well as allowing for the development of inclusive and plural public spheres, where ideas can be elaborated through citizens deliberative.”

La participación es una “escuela de democracia” (Della Porta, 2012, p. 20) capaz de incrementar la capacidad de la ciudadanía a través de la interacción y el empoderamiento (“empowerment”).

No obstante, es condición necesaria para que los ciudadanos realicen un buen ejercicio participativo el suministro de la información política necesaria, de forma que sería positiva la generalización en el acceso de éstos a la información pública en manos del Gobierno y de las Administraciones Públicas, de forma que el debate posterior pueda ser informado y de calidad. Así mismo, resulta fundamental que la información aportada en los foros de debate sea de la mayor calidad posible.

Sin embargo, el tipo de información aportada en cualquier iniciativa parlamentaria es probable que sea objeto de debate por parte de la propia institución parlamentaria, que puede ver en el sesgo informativo un riesgo para el posterior resultado del proceso participativo. Por desgracia, es posible que sean estos temores los que en la mayoría de los casos llevan a que los documentos aportados como información para la participación sean los propios proyectos de ley o proposiciones de ley, o informes de órganos consultivos.

Una de las dificultades a la hora de aportar información de contextos, distinta a los informes o estadísticas oficiales, es definir qué órgano dentro de la Cámara pudiera asumir la responsabilidad de “elaborar” información novedosa o que sirva para la formación de los ciudadanos participantes en el debate. Los servicios de las cámaras mantienen, por su estatuto, un compromiso de imparcialidad política que hace difícil la elaboración de este tipo de información más allá del análisis jurídico.

El rigor y la precisión técnica de estos textos queda fuera de toda duda, sin embargo, no queda tan claro que, precisamente por ello, esta documentación permita el acercamiento de los ciudadanos a un proceso que los textos legales y técnicos convierten en farragoso y, en ocasiones, ininteligible. La documentación que se remite suele ser la que elaboran los servicios jurídicos de la cámara para los diputados, de modo que su contenido se expresa en la jerga jurídica. Un informe jurídico de carácter técnico elaborado por los servicios de la cámara tiene

que tener, como es natural, el máximo rigor y precisión pero, también es cierto, que, además de ponerlo a disposición del público, puede ser complementaria la elaboración de una versión que pueda ser más asequible para un público más amplio. Esa documentación no tiene que ser necesariamente elaborada por los mismos autores de los informes y notas sino que puede ser competencia de otros servicios de la cámara con un perfil más de comunicación o de difusión de la información.

### *2.2. Transparencia en el impulso de los procesos participativos y en la elección de los temas de debate*

En el parlamento actúan tres tipos básicos de agentes con capacidad de decisión: el Presidente, la Mesa de la cámara y los grupos parlamentarios, a través de sus portavoces y sus propia organización interna. Un proceso participativo con garantías de éxito debería contar con el pleno respaldo e implicación de los tres agentes mencionados. Una iniciativa impulsada exclusivamente desde la presidencia puede ser interpretada como excesivamente personalista. Algo apoyado por la Mesa de la Cámara pero sin el conocimiento y respaldo de los grupos parlamentarios, aún siendo cierto que los miembros del órgano de gobierno pertenecen a un grupo parlamentario, puede no encontrar el debido eco ni generar confianza en el conjunto de los diputados.

Igualmente los criterios acerca de qué temas o qué procedimientos parlamentarios se someten a procesos deliberativos o participación no es un tema menor. Se pueden elegir para estos procesos temas que respondan más a “debates de principios” dentro de lo que se suele llamar “debates de política general” o también se pueden elegir temas que están más cerca de los denominados “debates de reglamentación”. No parece adecuado, por razones de economía y eficacia, abrir todos y cada uno de los temas y procedimientos parlamentarios pero la transparencia acerca de quién determina la agenda es clave para que la iniciativa genere confianza en el público destinatario.

### *2.3. Implicación y participación de los parlamentarios*

La participación necesita una implicación entre ciudadanía y representantes (Gutiérrez Rubí, 2011) para que los primeros se sientan reconocidos en la participación. Por tanto, un proyecto de

participación ciudadana exige una cierta gestión y creación de comunidades en las que la participación de los parlamentarios, tanto antes como durante el debate, es fundamental. Sería interesante verificar si las relativamente bajas tasas de participación en los foros existentes hasta el momento se hubieran visto incrementadas si los participantes hubieran tenido un ‘feedback’ rápido en sus comentarios por parte de los diputados.

Es una hipótesis que habría que verificar con un trabajo de campo pero es posible que sea una fuerte motivación de un ciudadano entrar en un foro web o en cualesquiera otro proyecto de participación por la posibilidad de interactuar en directo con sus representantes como lo puede hacer en Twitter, por ejemplo.

No resulta muy alentador un precedente lejano de un pionero foro de debate que se estableció en la web del Senado a finales de los años noventa al hilo de los debates de la Comisión de Redes Informáticas. La primera legislatura funcionó muy bien, también en lo técnico gracias a un excelente trabajo del personal de la Dirección de Informática del Senado y con mucho éxito; sin embargo, pasados los primeros años, la participación de los senadores decayó hasta casi desaparecer y el foro languideció o fue objeto de debates sobre problemáticas individuales de ciertas personas.

Para que las leyes sean reflejo de los intereses de la ciudadanía es necesario que reflejen, precisamente, las necesidades y aspiraciones de ésta. Si el parlamento responde a los ciudadanos, éstos se sentirán reconocidos y, en consecuencia, participarán más y mejor ya que sentirán que su voz es escuchada. El aumento de la participación en los procesos parlamentarios se espera que conduzca, precisamente, a superar la brecha de desconfianza que existe actualmente entre representantes y representados. Porque como expresa Della Porta (2012) “What counts as democratic is rather the possibility, during the democratic process, for holders of different points of view to interact and reciprocally transform each other views(11).”

---

(11) “lo que cuenta a la hora de generar un proceso democrático de calidad es la posibilidad de que durante el proceso democrático aquellos que poseen diferentes puntos de vista interactúen y recíprocamente transformen los puntos de vista de los demás”.

Por supuesto es necesario preguntarse, como lo hace Tudela (2013), ¿Quieren los ciudadanos participar más allá de los procesos electorales? ¿Lo quieren mayoritariamente? ¿Lo quieren de forma generalizada?, pero lo que no debería ocurrir bajo ningún concepto es que, si la respuesta es afirmativa, no puedan encontrar los canales a través de los cuales hacerla realidad. Del mismo modo que el hecho de que una parte de la población se abstenga sistemáticamente de votar en cualquier tipo de elección no conlleva la eliminación de los procesos electorales, la falta de una participación masiva no debería impedir la puesta en marcha de mecanismos participativos. Si las elecciones al Parlamento constituyen la base fundamental de legitimación de su actividad, la apertura de las cámaras a los procesos de participación ciudadana no son más que un paso adelante en el reforzamiento de los vínculos entre los representantes y los representados; además de constituir un importante “suplemento” de legitimidad a los proyectos legislativos debatidos y desarrollados de forma conjunta entre la ciudadanía y sus representantes.

La participación ciudadana es un mecanismo que permite el control de los poderes públicos, sin necesidad de permanecer ceñidos al marco electoral. De modo que actuaría como complemento, y no como un sustitutivo del mecanismo electoral, permitiendo complementar algunos de los déficits que éste presenta. Además, constituye un buen marco para la aportación de ideas y conocimientos específicos por parte de ciudadanos expertos, pero también de meras opiniones, que no dejan de ser la base del debate político que consiste en la confrontación entre diferentes comprensiones del mundo (Mouffe, 2003).

Sin embargo, los esfuerzos realizados hasta el momento para hacer a los parlamentos y a los parlamentarios más transparentes no ha revertido la sensación de desafección (Coleman, 2004). Hay que tener cuidado con el manejo de las expectativas generadas al respecto ya que es muy posible que en las primeras experiencias los ciudadanos no se sientan muy satisfechos (con razón o sin ella) sobre cómo son tratadas sus aportaciones por los parlamentarios. Además, “a nadie escapa que este modelo exige un notable grado de implicación ciudadana” (Tudela, 2013: 101).

Es tal la brecha abierta, que la desconfianza inicial primará entre los participantes y sólo se podrá vencer si hay sinceridad y conven-

cimiento radical dentro de la institución y de los órganos de gobierno y dirección de las cámaras sobre las bondades de poner en marcha estos mecanismos. En caso contrario, si es una pura operación cosmética o de marketing, el resultado puede ser claramente contraproducente ya que la ciudadanía penalizará en términos de imagen una operación no suficientemente fundada.

Por tanto, el éxito de una herramienta para favorecer la participación ciudadana en los procesos parlamentarios estará en que tenga repercusión medible en las decisiones de los parlamentarios y de sus grupos sin pretender sustituir la necesaria autonomía de actuación de los representantes parlamentarios.

#### 2.4. *Posibilidad de creación de redes o comunidades por intereses*

El espacio para hacer política se amplía en una perspectiva participativa (Della Porta: 2012, p. 41), de ahí que sea considerada fundamental la democracia no sólo en los parlamentos, sino también en las organizaciones de la sociedad civil: de los partidos a los movimientos sociales, de los lugares de trabajo a los barrios.

Por ello será interesante observar en las experiencias de participación que puedan impulsar los parlamentos si los mecanismos de participación consiguen crear nuevas redes de contactos entre personas con conocimientos teóricos o reflexiones de interés con sectores que, de forma práctica, tienen experiencias constructivas al respecto.

Un elemento relevante es que la herramienta permita la creación de comunidades de usuarios vinculados por los intereses comunes que les han llevado a registrarse en las herramientas participativas. Es cierto que la experiencia demuestra que muchas de las personas que participan en distintos tipos de foros o comunidades ya se conocen previamente de otras comunidades o participan activamente en las redes sociales mayoritarias (Facebook, Twitter, LinkedIn) pero, aún así, es un elemento que da valor añadido a las herramientas de participación.

#### 2.5. *Existencia de un plan de comunicación*

La comunicación es el alma de la representación (Chalmers, 2013:77); cuando algo de tanto alcance como la llamada “revolución

digital” ocurre, es inevitable que tenga un fuerte impacto sobre la práctica política. Por ello, en todo proceso participativo hay que cuidar los aspectos comunicativos para tener éxito.

Deben ponerse esfuerzos y recursos por parte de la institución, incluyendo campañas de comunicación, para conseguir que la participación sea lo más amplia posible y que, además, sea lo más inclusiva posible.

Es posible que sea necesario, por tanto, realizar algún esfuerzo adicional de explicación o introducción al uso de estas herramientas para ciudadanos que puedan tener dificultades en el uso de las TIC. La existencia de la brecha digital debe estar presente en la concepción del plan de comunicación.

Es cierto que las direcciones de comunicación de los parlamentos tienen restricciones presupuestarias y estatutarias a la hora de emprender campañas de comunicación que promuevan una mejora de la imagen del parlamento u otros objetivos. En un órgano esencialmente plural como es un parlamento, la fijación de unos objetivos comunicativos no está exenta de dificultades, ya que los contenidos que pueden ser aceptables por un grupo parlamentario pueden ser susceptibles de ser interpretados en sentido contrario por un grupo parlamentario de diferente signo ideológico. Otro problema adicional en los planes de comunicación parlamentarios es que puedan ser interpretados como campañas de imagen del presidente de la cámara en lugar de una campaña de todos. Por último, hay que ser consciente de que un plan de comunicación que tenga repercusión en los medios requiere de su adecuada dotación presupuestaria.

Estos elementos, aún siendo ciertos no deben ser obstáculo para un trabajo profesional e imparcial que promueva el conocimiento público de las posibilidades de participación. En algunas de las experiencias que se analizan más abajo cabe la duda de si son suficientemente conocidas por el público al que van destinadas.

Un plan de comunicación correctamente diseñado por los profesionales de las direcciones de comunicación también puede servir para posicionar los temas de índole estrictamente parlamentaria, como los debates, en la agenda pública.



## 2.6. *Trazabilidad de las propuestas a lo largo del proceso parlamentario*

Es conveniente que se pueda establecer una cierta trazabilidad de las aportaciones de los debates que hayan sido asumidas por los grupos parlamentarios. Una medida que reforzaría la confianza de la ciudadanía en el proceso sería que los grupos se comprometieran a informar públicamente acerca de la aceptación o no de una recomendación o sugerencia y lo expusieran así a lo largo del debate parlamentario en sí mismo.

Un proceso participativo donde el ciudadano vea los resultados de sus propuestas contribuye a una democracia “fuerte” ya que contribuye a crear una legislación más próxima y a fortalecer una comunidad política que transforme a los ciudadanos privados en ciudadanos libres (Barber, 1984: 151) y así como a modificar los intereses inicialmente privados en “bienes públicos”.

## 2.7. *Combinación de participación ‘online’ con actos presenciales*

Resulta necesario, antes de adentrarnos en el análisis de las prácticas que se llevan a cabo en los parlamentos, tener en cuenta dos elementos fundamentales: el tiempo y el espacio de la participación.

La mayor parte de las iniciativas se plantean para participar, influir, debatir o deliberar dentro del proceso de redacción o de ejecución de una ley; sin embargo, tanto o más importante que el contenido de una ley es la decisión previa de legislar o no legislar sobre una determinada materia. En el estudio no se aborda una investigación sobre este tema en concreto, pero es preciso tener en cuenta que la determinación de la agenda política, de los temas que pueden ser objeto de participación ciudadana, es tan importante como la propia posibilidad de participar. También es interesante recordar que “algunas formas de participación *online* no son nuevas, en el sentido de que tienen su equivalente *offline*” (Anduiza et al. 2013: 23), aunque parece claro que “Internet permite multiplicar la intensidad de la participación” (Tudela, 2013: 107).

Se pueden establecer actividades presenciales tales como encuentros con parlamentarios donde fomentar el contacto cara a cara entre

representantes y representados y que, precisamente, alienten y fomenten la participación ‘online’. El activismo online se refuerza con el esfuerzo offline(12). Es muy útil interpretar la innovación en formas de participación de la manera más amplia posible, tanto para revisar y adaptar las formas clásicas de hacer política y democracia en la plaza y en la reunión como las genuinamente nuevas como son las derivadas de las posibilidades de las redes (Saward, 2000: 5). “La pervivencia del Parlamento como centro de gravedad de la información sobre los asuntos públicos pasa por la asunción de la Red y las nuevas herramientas de comunicación como hábitat natural, pero sin ignorar sus excesos ni sus riesgos.” (Greciet, 2013)

### 2.8. *Existencia de una guía de uso para orientar la participación*

Ciertamente la participación que se da en las “democracias fuertes” es la propia de políticos no profesionales, donde cada participante se encuentra con otros participantes sin la necesidad de la mediación de los expertos (Barber, 1984: 152). Aún así, hay que cuidar los foros de participación dada una posible tendencia a la intervención caótica o de baja calidad. En el parlamentarismo actual ya existen medios de recabar las opiniones de ciudadanos cualificados sobre una materia. Existen las comisiones de estudio, las subcomisiones o las ponencias que pueden recabar la comparecencia de expertos. Por tanto, el propósito de estos ‘hearings online’ debiera ser igualmente, ser capaces de extraer la máxima calidad de las aportaciones, no ya de un selecto grupo de expertos propuestos por los grupos parlamentarios, sino de la calidad de ideas que exista en una comunidad más amplia. Los parlamentos están llamados a abrirse a nuevas y creativas formas de participación (Rubio, 2011)

En este sentido, una guía de uso de los foros de participación se hace necesaria para fijar directrices.

Una cuestión no menor relacionada con el uso de las herramientas de participación es la exigencia o no de algún tipo de **identificación para el acceso** así como qué tipo de identificación. El

---

(12) GUTIERREZ-RUBÍ, A. *Pedir justicia, votar contra ella*. ELPais. 12-03-2013 <http://blogs.elpais.com/micropolitica/2013/02/pedir-justicia-votar-contra-ella.html>

anonimato que permiten las redes sociales pueden ser, sin duda, una manifestación de la libertad de expresión pero también, en un uso torpe y abusivo, puede detraer la participación de algunos sectores que se sientan incómodos o acosados por un tipo de participación que entienden como agresivo. Sin embargo, el contar con mecanismos de superidentificación como la utilización de la firma electrónica o el e-DNI puede ser una barrera muy importante para muchos usuarios. Una “democracia fuerte” es aquella en la que las personas son responsables moralmente de lo que dicen y por eso hay que buscar algún modo de identificación siempre desde el conocimiento de que la red permite múltiples posibilidades (desde la creación de perfiles fakes u otras técnicas) de simular una identidad sin que sea real.

### *2.9. Adecuación de la herramienta de participación al tema de debate*

Es una obviedad que no sería lo mismo abrir un proceso de colaboración sobre una hipotética reforma constitucional que sobre un proyecto relativo a la limitación de velocidad en las carreteras. Por tanto, adecuar las herramientas y la información de contexto al tema de debate es esencial para no devaluar la participación.

Al igual, y con carácter previo, es preciso reflexionar sobre los temas, los proyectos legislativos, que se someten a la participación. Del mismo modo que las herramientas deben adaptarse a los temas debatidos, éstos deben resultar adecuados para el debate. Ello no implica que se deban limitar los temas debatibles, sino que es necesario diferenciar entre la materia de debate y el tipo de debate al que se puede someter dicha materia. Por ejemplo, los debates sobre la organización del sistema tributario pueden articularse de forma separada para cada impuesto. Sin embargo, criterios de justicia global en la recaudación de impuestos, así como las implicaciones que el mismo posee para el posterior gasto en infraestructuras o en servicios públicos pueden aconsejar su organización de forma coordinada (como puede suceder en el caso de los presupuestos participativos).

La tecnología permite incorporar a un sitio web herramientas participativas que sirven básicamente para:

- a) recoger las aportaciones de los ciudadanos de forma más o menos organizada,
- b) valorar lo aportado por los otros participantes
- c) incluir mecanismos de aprobación o decisión sobre las propuestas sometidas a debate o intervención.

Las posibilidades enumeradas son sumativas, es decir, la herramienta puede ofrecer desde la primera posibilidad o las tres dependiendo de los objetivos que se pretendan desde la cámara. En un contexto parlamentario la introducción de mecanismos de aprobación, puede introducir distorsión, además de derivadas logísticas de difícil resolución.

#### 2.10. *Elaboración de las conclusiones por una entidad independiente*

Es importante en estos procesos que los resultados objetivos sean resumidos en términos comprensibles para que también la ciudadanía tenga la sensación de que sus aportaciones son valiosas al verse trabajadas. Esta labor de resumen es delicada y no puede estar sujeta a una sospecha de manipulación por parte de un grupo parlamentario para que se piense que las conclusiones están redactadas para apoyar a determinado grupo, ya sea de los que apoyan al Gobierno de turno o a la oposición. Se puede pensar en la intervención de los servicios de la Cámara o en la colaboración de alguna entidad social o persona independiente que realice dicha tarea.

#### 2.11. *Evaluación y conclusión*

Todo lo que no se evalúa se devalúa y, por tanto, las instituciones no deben limitarse a iniciar procesos de participación tales como foros de deliberación sino que, regularmente, deberán evaluar los resultados de los mismos en torno a parámetros tales como: frecuencia de la participación, extensión de los mensajes, ampliación del número de usuarios participantes, aportaciones en los mensajes de otros documentos añadidos, links de interés, etc.

Uno de los factores de empobrecimiento seguro de la participación es que existan unos pocos usuarios que participen mucho y que copen el debate. Sin embargo, en las experiencias españolas no parece haber sido este el problema.

Aun así es importante no perder de vista la relación entre la participación y la igualdad, el acto de votar, debido a su naturaleza poco costosa, es fácilmente generalizable. No sucede lo mismo con los procesos participativos, de modo que la evaluación de los mismos requiere tomar en cuenta su capacidad de inclusión del mayor número de puntos de vista posibles.

Por eso en la evaluación hay que valorar la implicación de los tres grandes tipos de destinatarios posibles de un proceso de participación: los ciudadanos y ciudadanas, las asociaciones y movimientos sociales y los “lobbies” o grupos de interés.

### 3. ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS

#### 3.1. *Nacionales*

##### 3.1.1. Parlamento vasco.

<http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/es/>

Dentro del Estado español, un ejemplo complejo es la iniciativa promovida por el Parlamento vasco y que se denomina ADI (Aporta, Debate, Influye). Consiste en un sitio web muy completo donde se someten al debate y aportación una selección de proyectos de ley en tramitación.

Durante la pasada legislatura se sometieron a debate cuatro proyectos de ley: Proyecto de Ley Municipal (41 aportaciones), Proyecto de Ley de Juventud (45 aportaciones), Proyecto de Ley de lucha contra el dopaje en el deporte (54 aportaciones) y Proyecto de Ley de cambio climático (118 aportaciones).

El sistema de debate está muy bien estructurado con apartados para acceder a los comentarios más recientes, por orden cronológico o las más votadas. Esta última opción resulta muy interesante porque podía recoger votos negativos y positivos. Finalizado el tiempo en el que el foro estaba abierto, se envía un informe a los grupos parlamentarios que podían hacer suyas las propuestas recogidas.

En la legislatura actual se ha sometido a debate una iniciativa, la Proposición de Ley de modificación de la Ley de Conservación de la

Naturaleza que a fecha de 31 de marzo de 2014 había recibido 110 Propuestas, 197 Comentarios, 916 Votos procedentes de un total de 383 Participantes

### **Observaciones:**

La herramienta está probada por su utilización de pasadas legislaturas. Permite la valoración de las iniciativas a través de votos negativos y positivos así como inclusión de elementos de redes sociales para compartir los comentarios. Sobre la selección de los asuntos sometidos a debate es un ejemplo de una opción muy limitada hacia temas que no resulten excesivamente políticos o centrales en la agenda y que, además, tenga un cierto componente social. Ofrece una guía de uso bastante completa acerca de cómo utilizar la herramienta.

Es muy interesante la aportación de algunos documentos complementarios de carácter informativo en especial es relevante la inclusión como documento público de los muy completos dossiers elaborados por la Dirección de Estudios y Documentación del Parlamento Vasco.

Cabe destacar también la aportación de un informe resumen para los parlamentarios elaborado por una entidad independiente al propio parlamento.

Las aportaciones realizadas en el debate abierto en esta legislatura son muy variadas, desde comentarios generales hasta aportaciones de links o enlaces a otras web con informes o datos que pueden ser relevantes para los parlamentarios.

Resulta útil la opción de visualización de las propuestas más comentadas así como de las más votadas como una funcionalidad más de la herramienta participativa que permite visualizar más rápidamente los contenidos que han generado mayor interés entre los usuarios.

#### 3.1.2. Parlamento de Catalunya

El Parlamento de Cataluña abrió un foro colaborativo en septiembre de 2013 con el título de “Escó 136” (Escaño 136). <http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136>

El objetivo es recoger comentarios o sugerencias a los proyectos o proposiciones de ley en tramitación en la cámara. Las aportaciones serán puestas a disposición de los miembros de los órganos encargados de la tramitación, los cuales podrán, a su vez, contestar a los mensajes. Aportaciones y respuestas se visualizarán en el espacio de participación.

Es muy interesante el compromiso público que asume el parlamento de que el resultado del debate quedará reflejado en una memoria anexa a las iniciativas tramitadas, destacando especialmente las aportaciones finalmente incorporadas al texto. Este elemento de trazabilidad le aporta confianza en que la ciudadanía pueda ser efectivamente escuchada.

La plataforma permite consultar a las opiniones más comentadas así como acceder mediante una ordenación cronológica. En el momento de realizar este trabajo [marzo de 2014] había 8 debates activos y es destacable que ya algunas aportaciones de ciudadanos estaban siendo comentadas y contestadas de manera oficial por diversos grupos parlamentarios.

### 3.1.3. Parlamento de Cantabria

<http://parlamentoabierto.parlamento-cantabria.es/>

El Parlamento de Cantabria abrió el 24 de enero de 2013 un espacio de participación denominado “Parlamento abierto” que también somete a debate un proyecto de ley seleccionado por la Cámara a las aportaciones de los usuarios registrados.

Las contribuciones pueden ser de todo tipo, simples comentarios, sugerencias o enmiendas articuladas. Hasta el momento, el proyecto de ley seleccionado relativo a la “técnica de la fractura hidráulica” había recibido 10 propuestas procedentes de 9 participantes. Las aportaciones pueden recibir los votos de los ciudadanos para expresar su aceptación de las mismas (97).

Es este uno de los puntos clave para valorar todas las iniciativas de participación, el número de aportes. Siendo todas iniciativas muy

valorables y que responden a uno de los principios del oGov, el de la participación, no parece que los resultados sean cuantitativamente muy significativos aunque cualitativamente, sin duda, suponen una apuesta de la institución por abrirse. Hay que reflexionar sobre las razones por las que el enorme descontento ciudadano y la queja no se transforma en una participación masiva en estos cauces.

### **Observaciones:**

Como ya ha sido señalado, la experiencia de la participación ciudadana en el Parlamento cántabro se encuentra todavía en su fase de iniciación. Es por ello que los comentarios son meramente orientativos dada su corta historia.

Lo primero que llama la atención de la web es su diseño simple. Algo que facilita la comprensión de su estructura, pero que tal vez resulte poco llamativa para “animar a participar”. En ella se puede acceder a los debates activos, mostrando también las propuestas recientes. No obstante, no resulta alentador el hecho de que la última propuesta fue realizada el 17 de febrero.

Actualmente se encuentran activos dos debates: el de aprovechamiento eólico y otro sobre la Ley de Cooperativas, sin embargo ninguno de ellos muestra actividad alguna. La web permite entrar a debatir y ver el número de participantes, propuestas y votos recibidos por cada una de las propuestas. Así mismo, ofrece una introducción al texto legal de que se trate, el estado en el que se encuentra dentro del procedimiento y también videos en los que se muestran los debates parlamentarios en el pleno.

De los cinco proyectos de ley sometidos al proceso participativo cuatro no obtuvieron ningún tipo de participación ciudadana. Tan sólo el proyecto de ley que regula la prohibición en Cantabria de la técnica de fractura hidráulica obtuvo 10 propuestas procedentes de 9 participantes, así como 97 votos.

Todos los proyectos de ley cuentan con el texto legal que se pretende someter a debate y este se complementa con algunos dossiers y textos legales comparados (de la regulación en otras Comunidades Autónomas), normalmente en lenguaje jurídico.



Del análisis del conjunto de datos aportados por el Parlamento para la participación ciudadana (prácticamente sólo textos legales e informes de los servicios de la cámara) puede percibirse la dificultad que la participación puede suponer para el ciudadano medio. Los textos legales son documentos jurídicos cuya jerga jurídica dificulta la comprensión, también cabe señalar que los únicos vínculos a una fuente externa al parlamento lo constituyen uno a la wikipedia (plataforma colaborativa muy útil, pero que no garantiza la “cientificidad” de sus contenidos) y otro a una Fundación que, al haberse aprobado la ley, dirigirá la Universidad privada cuya creación se autoriza.

En definitiva, cabe señalar en primer lugar que es posible que la plataforma no posea una gran difusión entre la población principalmente por desconocimiento (a pesar de que cada ley posee su propio #hashtag en twitter). En segundo lugar, que los proyectos sometidos al proceso participativo no parecen despertar gran interés (a excepción del de “prohibición de la fractura eólica”). En tercer lugar, que los materiales de debate aportados carecen de ningún tipo de simplificación, lo que posiblemente dificulte su comprensión para la mayor parte de la ciudadanía. En cuarto lugar, resulta muy positiva la posibilidad de votar los comentarios, de forma que la valoración permita conocer aquellos que obtienen un mayor apoyo, dándoles más visibilidad. En quinto lugar, cabe reseñar la falta de participación de los parlamentarios, al menos de forma identificable, lo que parece mantener la distancia entre aquellos que asumen el papel de representantes y aquellos que son representados.

También resultaría interesante complementar la web con algún espacio en el que los propios ciudadanos puedan introducir los temas de debate. Una de las principales críticas que recibe el Parlamento y sus parlamentarios es la falta de conexión con la realidad de la sociedad, con los problemas de los ciudadanos. Por ello, resultaría interesante tratar abrir las webs a una participación más desestructurada y menos apegada a los propios procesos del Parlamento. Funcionaría como algo parecido a una sociedad civil o una opinión pública en el Parlamento, al modo en que sucede en la experiencia de Brasil. Esta plataforma permitiría a la ciudadanía influir en la agenda política, o por lo menos pondría de manifiesto la mayor, o menor, permeabilidad del Parlamento a las sugerencias ciudadanas.

Resulta preciso concluir que es necesario tener en cuenta los temas que se someten a participación ciudadana y requerir la implicación de los representantes políticos. Como anteriormente se señalaba, la falta de interés puede conducir a la frustración de aquellos que ponen los procesos en marcha del mismo modo que la falta de reflejo de las propuestas en las leyes pueden desincentivar la participación de los ciudadanos. Cabría preguntarse también si una ley sobre medidas fiscales y administrativas puede resultar interesante para ser debatida (probablemente sí) pero, sobre todo, si no sería necesario facilitar a los participantes algún tipo de información que sistematice y simplifique el contenido de la ley.

No obstante, ello nos lleva a uno de los debates de fondo sobre el actual papel del parlamento y del derecho en la sociedad, un papel que cada vez en mayor medida se concentra en desarrollar leyes muy técnicas, dentro de las cuales se desarrolla mucha materia que debería ser objeto del derecho administrativo.

Como acabamos de mencionar, una de las asignaturas pendientes en el caso de Cantabria es la implicación de los representantes en la plataforma de participación. Puede resultar anecdótico, pero la web del parlamento abierto de Cantabria <http://parlamentoabierto.parlamento-cantabria.es/> da la sensación de encontrarse de alguna forma “desvinculada” de la web del propio parlamento <http://www.parlamento-cantabria.es/>, no permitiéndose el paso de una a otra con un simple “click”, así como no facilitando, desde la web de participación, el contacto con los diputados o los grupos parlamentarios.

Por último, debe tomarse como anécdota, pero el documento de la aprobación del proyecto de ley sobre la fractura hidráulica (el único en el que existe participación ciudadana) no contiene ninguna referencia expresa al proceso participativo al que ha sido sometido.

#### 3.1.4. Parlamento de Galicia

<http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/contenidogal/participacionciudadana/default.aspx>

El Parlamento de Galicia mantiene abierto un espacio de “participación ciudadana”, quizás no demasiado conocido, en el que se

puede opinar sobre los proyectos y las proposiciones de ley que se encuentran en tramitación, así como sobre otros temas de interés.

A diferencia del ejemplo vasco, aquí se incluyen todas las iniciativas legislativas en tramitación, aunque, en el momento de la consulta, marzo de 2014, las últimas subidas a la web no habían recibido ninguna aportación ni comentario.

### **Observaciones:**

Muchas de las observaciones realizadas sobre la web participativa del parlamento de Cantabria son aplicables al Parlamento de Galicia. Sobre este intento lo que cabe señalar es que el escaso interés suscitado en la ciudadanía ya que la mayoría de los debates abiertos no ha recibido ninguna aportación.

Esta herramienta parece que somete a debate público todas las iniciativas en tramitación. Las aportaciones no pueden ser valoradas ni comentadas y no se aporta información contextual salvo el propio texto de la proposición.

### 3.2. *Internacionales*

#### 3.2.1. Parlamento de Brasil

<http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/principal>

En el ámbito internacional, la iniciativa institucional de participación que se suele considerar de referencia es la abordada por el Parlamento de Brasil con el nombre de “E-democracia”. El nombre no es muy afortunado porque en nuestro contexto se suele referir más al parlamento electrónico, pero en realidad es una compleja plataforma colaborativa.

La participación se organiza en dos fases: en primer lugar, el debate de ideas y, en segundo lugar, la armonización de las ideas. Respecto al primero se puede participar a través de foros (como en las que se han comentado en el caso español) pero también de chats, y de una muy interesante “biblioteca virtual” que contiene legislación aplica-

ble, antecedentes, artículos doctrinales, vídeos, notas de reuniones, etc. En la parte de armonización de ideas se utilizan foros específicos y biblioteca virtual.

El sitio web también contiene enlaces con los miembros del parlamento para entablar un diálogo directo y direcciones de otros foros de debate. Cabe concluir, que una de las características principales de esta iniciativa es el cuidado de la comunidad; sin una comunidad (no participantes aislados) es difícil construir y trasladar ideas a la “inteligencia colectiva”.

### **Observaciones:**

Quizás lo primero que llame la atención del portal e-democracia es que es, visualmente, más atractivo que los anteriores, parecido a ADI. En segundo lugar, debe resaltarse la facilidad para registrarse (no requiere más que de una dirección de correo electrónico, el estado de Brasil al que se pertenece y un seudónimo). De forma que la plataforma es “anónima” o, por lo menos, parcialmente anónima salvo que se investigue la identidad del usuario de la dirección de correo electrónico.

Resulta interesante que la web del parlamento <http://www2.camara.leg.br/> y la de la participación ciudadana <http://edemocracia.camara.gov.br/> se encuentran más fácilmente conectadas que la cántabra, por ejemplo. Ello permite visualizar de manera más fácil la conexión entre el parlamento y los procedimientos de participación ciudadana.

La participación se estructura en cuatro grandes áreas: Reforma política, Personas con Deficiencias, Conferencia de Medio Ambiente y Brasil Transparente. Estas áreas temáticas se complementan con tres métodos o entornos de participación: comunidades legislativas, eventos interactivos y el espacio libre.

Uno de los elementos que más sobresalen es la voluntad didáctica de la web. En la primera pantalla se explica con un video qué es e-democracia, en qué consiste el proyecto, así como las diferentes utilidades y formas de participar en ella que habilita la web.

En segundo lugar, se ha realizado un importante esfuerzo por generar una serie de categorías o “comunidades legislativas”, que mediante títulos generales engloban un área temática. Ello contrasta con la tendencia antes señalada en las iniciativas españolas de presentar los proyectos con sus nombres legislativos, dificultando así su comprensión.

Las posibilidades que ofrece la plataforma de participación brasileña son enormes, es posible crear discusiones, proponer textos legales, dar opinión en encuestas, presentar ideas libres, insertar textos, moderar discusiones, participar en charlas o conocer el proceso legislativo mediante un video explicativo. La creación de comunidades y el espacio libre permiten la auto-organización de los ciudadanos en foros de debate, de forma que es posible que se generen grupos de deliberación sobre materias específicas; esta posibilidad puede permitir el incremento del interés en la participación dado que es más que probable que se encuentren personas y temas con las que compartir preocupaciones e intereses.

En paralelo con la web participativa se estructura la web del parlamento que trata de complementar la información sobre el estado en que se encuentran los diferentes proyectos legislativos.

Se debe resaltar el valor añadido que aporta el “espacio libre”; este espacio permite que cada ciudadano pueda iniciar sus propios debates y participar en los foros creados por otros. De este modo podría ser posible para la ciudadanía alterar la agenda política del parlamento si dichos foros alcanzan un alto nivel de participación y apoyo.

Como anécdota cabe señalar que en la propia web se realiza una encuesta a los usuarios preguntándoles ¿qué les parece la nueva web?, las posibilidades de respuesta eran: óptima (28%), buena (44%) o regular (27%). Además de votar los usuarios podían hacer comentarios de modo que “Luciano Pacheco Reis” se queja de las opciones que tiene de respuesta y dice que falta la posibilidad de calificarla como “insuficiente” o simplemente “ruín”. Veinticinco días después de su crítica aparece la contestación del equipo de la web de e-democracia que además de incluir la opción de respuesta “ruin” le dicen que pretenden mejorar la web y le preguntan las razones por las que cree que es “ruin”.

Las encuestas poseen además la posibilidad de participar en foros en los cuales el mero acto de votar puede ser complementado con una discusión sobre las razones del voto emitido. Y, por último, un elemento que a nuestro juicio parece crucial: existen intervenciones y contestaciones de los propios representantes en la web participativa.

#### 4. CONCLUSIONES

“Hoy se participa y mucho” pero se trata de una participación informal (Tudela, 2013: 117). Una forma de recobrar peso en el marco político de los parlamentos es intentar formalizar esa participación. Los parlamentarios también son, en un sentido amplio, sociedad civil aunque tienen funciones constitucionales propias. “La opinión pública, para ser tal, debe nacer obligatoriamente de un lugar distinto del institucional – estatal, debe gestarse en el magma de la sociedad civil, de la iniciativa privada” pero deben ser los Parlamentos “los que habiliten y mantengan esos foros de deliberación política” (Cebrián Zazurca, 2012: 64)

Algunas líneas de investigación o de trabajo futuras pueden ir encaminadas bien a realizar propuestas concretas y definidas para aplicar los criterios de evaluación enunciados o bien para realizar un trabajo empírico sobre el impacto en los procedimientos parlamentarios una vez finalizados de las aportaciones realizadas. Ambas líneas de investigación exceden el ámbito de este artículo.

En conclusión, poner en marcha procesos de participación democrática en los procedimientos parlamentario no va a ser, sin duda, la panacea universal para resolver los graves problemas de confianza entre representantes y representados pero, sin duda, puede constituir una oportunidad cierta de mejora si se toman con sinceridad y, además, se acompañan con medidas de comunicación adecuadas en la línea de lo que se puede llamar “transparencia radical”.

Los parlamentos tienen una ventana de oportunidad para impulsar el papel fundamental que la participación y la deliberación en el espacio público juegan, frente a los modelos tradicionales de delegación y voto mayoritario, sin embargo es importante pensar qué es aquello que se persigue con la participación ciudadana.

Algunos de los casos analizados nos muestran que el interés ciudadano suele referirse a debates en los que están en juego principios generales, y no tanto técnicas legislativas particulares. Documentos legales de más de cien páginas difícilmente van a ser objeto de un debate ciudadano sin algún tipo de contextualización.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ANKERSMIT, F. R. (2002). *Political Representation*. Stanford University Press. California.
- ARNSTEIN, S. R. (1969) "A Ladder of Citizen Participation" *AIP Journal*, July 1969.
- BARBER, B. (1984) *Strong Democracy*, California: University of California Press
- CEBRIÁN ZAZURCA, E.  
 (2008) Participación política, deliberación y nuevas tecnologías. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. [Recurso electrónico] Disponible en: [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20080123\\_epp\\_cebrian\\_zazurca\\_e\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20080123_epp_cebrian_zazurca_e_es_o.pdf) [consultado el 28 de agosto de 2013]  
 (2012) Deliberación en internet : una propuesta de modelo de participación política / Enrique Cebrián Zazurca. Zaragoza : Fundación Manuel Giménez Abad
- CHALMERS, D.A. (2013) *Reforming Democracies. Six Facts about Politics that Demand a New Agenda*. Columbia University Press. New York.
- COLEMAN, E. (2004) Conecting Parliament to the public via internet [recurso electrónico] Disponible en <http://depts.washington.edu/ccce/assets/documents/coleman1.pdf> [consultado el 28 de agosto de 2004].
- Declaración sobre la transparencia parlamentaria (2012) [Consultado el 7 de julio de 2013] Disponible en <http://www.openingparliament.org/declaration>
- DELLA PORTA, D. (2012) "Critical Trust: Social Movements and Democracy in Times of Crisis" *Cambio*, Anno II, Numero 4/ Diciembre 2012.
- FERRI SOARES DE FARIA C. (2013) El Parlamento abierto en la era de la Internet. ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes? [recurso electrónico] Disponible en: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13256> [Consultado el 28 de agosto de 2013 ]

- GRECIET, E. (2012) “El Parlamento como problema y como solución”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Número 27, Diciembre 2012.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. (2011). La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks. Barcelona : UOC.
- MOUFFE, C. (2003) *La Paradoja Democrática*, Barcelona, Gedisa.
- PATEMAN, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.
- RUBIO, R. (2011). Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria. En: Comunicación política 2.0, cuadernos de comunicación Evoca. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/parlamentosconectadoscuadernosevoca.pdf> [consultado el 1 de septiembre de 2013]
- RUBIO GRUNDELL, L. (2012) “Participación ‘Democracy in the Workplace’ y la división público/privado”, *Congreso ICIJUP III*, Salamanca, 2012.
- TUDELA ARANDA, J. (2013). Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la Ley. En: Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI / José Luis Bermejo Latre y Sergio GastelGayán (eds.)-- Zaragoza : Gobierno de Aragón, Departamento de Hacienda y Administración Pública, (Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública ; 14) En: Revista Aragonesa de Administración Pública.
- SAWARD, M. (2000) *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*. Ed. Michael Saward. Routledge/ECPR Studies in European Political Science. London.