

# CIUDADANÍA DIGITAL Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. UN ANÁLISIS CRÍTICO

Francisco Sierra Caballero\*

RESUMEN. La noción de Sociedad del Conocimiento define, en nuestro tiempo, un nuevo marco lógico de mediación social que incide directamente en el proceso general de desarrollo. Desde hace una década, la Unión Europea (UE) viene proponiendo, por ello, impulsar a escala local nuevas formas de *gobernanza* basadas en las nuevas tecnologías de la información. En el presente artículo, se analizan algunas experiencias comunitarias y se discute la visión estratégica de la Agenda de Lisboa, a fin de explorar los límites que, hoy por hoy, determinan los procesos de apropiación social de las nuevas tecnologías, así como el discurso público sobre *eGobierno* implementado por la Comisión Europea a partir de los resultados obtenidos en el último lustro.

PALABRAS CLAVE. Ciudadanía digital, sociedad europea de la información, participación, desarrollo local, políticas de comunicación.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los debates centrales en torno a la Sociedad Europea de la Información es la función provisoria de Capital Social<sup>1</sup> que aportan

---

\* Profesor titular de Teoría de la Comunicación de la Universidad de Sevilla. Correo electrónico: fsierra@us.es

<sup>1</sup> En *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, publicado originalmente en inglés, Roberto Putnam define, a partir de Durkheim, el Capital Social como el conjunto de redes sociales y normas de reciprocidad y de confianza asociadas a aquellas. La densidad y potencia de estas redes de interacción indican el grado de bienestar y desarrollo humano y, por extensión, aplicado a las nuevas tecnologías, condiciona el Índice de Oportunidad Digital.

los nuevos medios, tal y como plantea la Informática Comunitaria o los estudios sobre confianza y buen gobierno en la era digital. De acuerdo con Van Bavel/Punie/Tuami (2004), las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTICS) desempeñan un papel cada vez más importante en el desarrollo local por la capacidad que tienen de movilizar recursos materiales, información y conocimiento. Si el Capital Social, de acuerdo con Putnam (2000), puede ser definido como una de las características de toda organización social basada en la cooperación en beneficio mutuo, la confianza y participación cívica y las normas de reciprocidad, el problema de la participación con las nuevas tecnologías constituye hoy un reto estratégico que obliga a las organizaciones sociales a articular redes alternativas de cooperación y acción colectiva, transformando la disposición de Capital Social en “capital social interconectado” (Van Bavel, 2003; Huysman/Wulf, 2004).

Ahora bien, aún reconociendo la relevancia de algunos de los hallazgos de Putnam (2003) sobre el problema que nos ocupa, esta concepción de las redes sociales y las formas de gobierno y autoorganización de las comunidades locales tiende a abstraer las relaciones sociales, en especial el contexto económico y político, al abordar desde una lectura propia del paradigma neoclásico de la Economía Política toda forma de intercambio y asociación. Como bien ha criticado el profesor Navarro, el discurso sobre el Capital Social trata por principio de remplazar el análisis del poder entre clases, razas y géneros, y sus consecuencias en términos de políticas públicas, por una lectura instrumental de las relaciones sociales (Navarro, 2003: 29), en un tiempo en el que la propia cultura se ha convertido en un recurso para el desarrollo económico (Yúdice, 2002: 30-36). En este sentido, resulta cuando menos necesario pasar de una lectura “capitalizada” de los procesos de innovación a una visión estructural del proceso de *apropiación social* de las nuevas tecnologías, especialmente ante la desigual conformación del espacio de integración económica con regiones periféricas o subdesarrolladas como es el caso del sur de Europa<sup>2</sup> y de la mayoría de las nuevas

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Wuthnow, la función capitalizadora de las redes sociales más que con aspectos asépticos de interacción y organización social es sólo comprensible como un problema de acceso y control a los recursos materiales y simbólicos. O, en términos de Bourdieu, a un problema de exclusión del capital social necesario determinado por

regiones incorporadas al proyecto de integración de la UE, si en verdad han de plantearse en toda su complejidad los procesos de transformación y modernización económica en torno a las nuevas redes digitales.

El presente artículo parte de una crítica al concepto europeo de Sociedad del Conocimiento, identificando las líneas de fuerza del denominado Capitalismo Cognitivo, para interpretar las principales notas distintivas de la estructura de información y conocimiento que gobiernan las políticas comunitarias, a partir de los datos publicados por la propia Comisión Europea como máximo órgano de gobierno. El objeto académico de esta revisión es enmarcar adecuadamente las fallas y factores del fracaso de los objetivos de la Agenda de Lisboa<sup>3</sup> ilustrando los límites de las estrategias de implantación de la Administración Electrónica, así como el nulo alcance de las políticas de desarrollo local de la UE, pese a las prioridades fijadas en los principales documentos doctrinales de la Comisión en la materia. A tal fin, nuestro análisis aporta datos primarios del trabajo de campo realizado en veinte ciudades comunitarias durante el último lustro, señalando algunos elementos clarificadores de las dificultades que la Comisión Europea tiene para validar su política de socialización de las nuevas tecnologías, como, por ejemplo, la ausencia de una planificación participada de los procesos de modernización tecnológica, así como la inconsistente articulación de políticas públicas en la consecución de los objetivos de la hoja de ruta fijada en la Cumbre de Lisboa.<sup>4</sup>

la geopolítica, tal y como se puede observar en la UE entre territorios subdesarrollados como Andalucía o zonas integradas y centrales del capitalismo como el corredor tecnológico de los países nórdicos (Putnam, 2003: 554-587).

<sup>3</sup> La Agenda o Proceso de Lisboa define la nueva estrategia política de integración de la Unión Monetaria, aprobada por el Consejo Europeo en la capital lusa en marzo de 2000, como el diseño de una nueva economía del conocimiento basada en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, la Investigación y Desarrollo orientada a la innovación y competitividad empresarial (I+D+i) y el impulso de la Sociedad de la Información y las nuevas tecnologías digitales como nodos y vectores de formación de redes y polos de atracción de talento y capital en el fomento del libre intercambio comercial en el propio mercado interior.

<sup>4</sup> Los datos incluidos en el presente artículo son resultado del proyecto CITIZ@MOVE ([www.urbact.org](http://www.urbact.org)) de la Comisión Europea y del proyecto de investigación "Nuevas tecnologías de la información y participación ciudadana" del Plan Nacional de I+D (Dirección General de Investigación. CSO2008-02206/SOCI).

El texto termina apuntando a este respecto las conclusiones fundamentales del trabajo de campo y los principales retos de futuro a medio y largo plazo de las políticas de implementación del *eGobierno* y la ciudadanía digital en el seno de la UE, a partir de los procesos locales de apropiación social liderados por el Tercer Sector, el voluntariado y la propia población de los municipios y regiones analizados, prioritarios, a día de hoy, en las políticas de desarrollo e integración de los fondos FEDER.<sup>5</sup>

CAPITALISMO COGNITIVO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. NUEVA ENCRUCIJADA EUROPEA

Como consecuencia de los procesos intensivos de modernización y transformación económica y los devastadores efectos del *nuevo espíritu del capitalismo*, en las dos últimas décadas se han profundizado las crisis de legitimidad en el gobierno y la Administración Pública. No es casual que en la era de Internet los politólogos se centren en discutir los problemas de gobernabilidad y confianza mientras se radicalizan los procesos de reestructuración económica de los territorios y las culturas locales. En respuesta a este reto, los poderes públicos de la UE han comenzado a experimentar diversas iniciativas de participación y regeneración democrática, asignando a las nuevas tecnologías de la información una función estratégica de movilización y acomodamiento social. Los estudios sobre ciberdemocracia demuestran, en efecto, que los nuevos medios de comunicación ofrecen posibilidades no exploradas de gobernabilidad, potenciación y desarrollo cultural y socioeconómico descentralizados. En algunas experiencias internacionales, la participación a través de Internet ha ampliado, de hecho, los márgenes

---

<sup>5</sup> El Fondo Europeo para el Desarrollo Regional es un instrumento de la UE creado para superar las históricas diferencias económicas y sociales entre regiones del Mercado Común. Concebido para la integración y reequilibrio territorial en favor de aquellas regiones menos favorecidas en el marco de la política de convergencia, competitividad y empleo, los fondos FEDER dotan de recursos financieros clave para la modernización y desarrollo de regiones pobres como Extremadura y Andalucía, reforzando además, como el actual periodo 2007-2013, la cooperación interterritorial.

de intermediación con la articulación de redes cívicas en las que el ciudadano participa de una “comunidad de productores de medios y mediaciones”, pasando de consumidor y audiencia a sujeto activo en los procesos de capitalización del desarrollo económico y la creación cultural autóctona.

Con el cambio de soporte material de la cultura (de los medios analógicos a los sistemas digitales) y su apropiación por el tejido social, la ciudadanía cuenta ciertamente con un amplio abanico de recursos de expresión y representación informativa dispuestos para explorar y vivir la democracia de forma creativa y abierta a la experimentación para el *empoderamiento* y autoorganización social. Ahora bien, dado que la disposición o acceso a tales medios de participación no siempre están garantizados para el ciudadano en su ámbito inmediato de proximidad, cabría preguntarse al respecto sobre el papel que están desempeñando las políticas públicas en los procesos de estructuración y desarrollo de la Sociedad de la Información.

En la UE, hace más de una década que se viene promoviendo la utilización de las NTICS en la Administración Pública, con la convicción de que el nuevo entorno informativo exige un mayor esfuerzo de transparencia, accesibilidad y apertura a la participación, en función de las necesidades y demandas de la población. En esta línea, las declaraciones del Consejo de Estocolmo (2001) y de Barcelona (2003) inspiraron una nueva visión comunitaria del gobierno, impulsando la utilización interactiva de las tecnologías de la información para facilitar la participación y comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y la realización de trámites administrativos, y, desde luego, para facilitar las consultas ciudadanas. Como útiles herramientas de intercambio, las NTICS —argumentan desde entonces las autoridades de Bruselas— pueden multiplicar los espacios de comunicación, facilitando el derecho de acceso y la representación de las identidades diversas que conviven y pueblan nuestros países con herramientas y técnicas que permiten una nueva configuración de las mediaciones sociales. Desde el punto de vista de la comunicación, ello presupone que la Administración Pública debe procurar por todos los medios:

- La apertura de espacios públicos.
- La formación ética de la ciudadanía.
- La participación social.
- El *empoderamiento* ciudadano.
- Y el desarrollo de una nueva cultura del diálogo.

La emergencia de la sociedad-red exige, en definitiva, la reinención del gobierno, implementando las NTICS para una efectiva reingeniería de la Administración Pública que facilite los flujos de información y descentralice los sistemas de control y capital simbólico, garantizando la voluntad de interpelación y cogestión ciudadanas. En las iniciativas consideradas a este respecto por la Comisión Europea y los gobiernos de la UE, la planificación y control de los nuevos espacios de interacción telemática tienden a reproducir, sin embargo, el modelo regulador y de mediación de los medios convencionales (prensa, radio, televisión), excluyendo o marginando sistemáticamente del proceso el potencial creativo de la ciudadanía y el tejido social organizado que, al menos idealmente, hacen factible, en la praxis, la conectividad y autogestión social con las nuevas tecnologías digitales.

Si bien desde el año 2001 la UE ha progresado considerablemente respecto a otras potencias del entorno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mejorando los procedimientos de representación y gestión pública y ampliando, relativamente, las formas de interlocución y participación social, la prioridad, continúa siendo —con diferencia en los programas institucionales de la Comisión Europea— la modernización concebida como proceso de reorganización en cuatro líneas fundamentales:

- La adaptación de los servicios a las necesidades ciudadanas.
- La accesibilidad.
- La participación de sectores tradicionalmente excluidos de la gobernación.
- Y la máxima información pública o transparencia de la Administración.

Ello implica, por supuesto, que los poderes públicos integren los procesos telemáticos en la gestión y administración local, proyectando el *eGobierno* mediante la formación y capacitación, no sólo de los funcionarios públicos, sino también de las organizaciones vecinales y de los ciudadanos. Sin embargo, las líneas maestras de las políticas públicas de la Sociedad de la Información y del Conocimiento distan mucho de haberse alcanzado y con frecuencia han sido limitadas en su desarrollo por las propias exigencias del mercado, que han venido determinando las diversas medidas de democratización, convergencia y desarrollo integral de los sistemas de gestión pública de información (Sierra, 2006a). Así, transcurrida más de una década de las iniciativas comunitarias y nacionales en materia de gobierno electrónico, los procesos de transformación fundamentales de la democracia digital continúan siendo en Europa:

- La transformación de los procedimientos administrativos en la gestión, información y acceso público.
- La participación e intercambio de información y conocimiento en redes de apoyo mutuo.
- La producción de (y el acceso a) contenidos.
- Y la organización y gestión inteligente del conocimiento de las instituciones y organizaciones locales.

A partir de estos ejes de actuación, la UE plantea una visión del *eGobierno* como herramienta pensada para una mejor gobernabilidad de las autoridades locales, mejorando la eficiencia administrativa, la transparencia pública, la apertura institucional y la participación democrática. De este modo, se privilegia más el conocimiento y difusión de información accesible al usuario que el conocimiento distribuido y la cultura deliberativa, relegando el lenguaje y la lógica de los vínculos o la cultura red, propia del universo de la cibercultura, a un segundo plano en su proyecto de Sociedad de la Información para Todos. Como consecuencia, el uso de las NTICS se ha centrado generalmente en mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, pero no en la mejora de los procesos democráticos en términos de participación política de la ciudadanía.

En línea con algunas de las más significativas consideraciones a tomar en cuenta incluidas en el *Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información* (1998), la Comisión Europea se ha ocupado, en resumen, de atender problemas como la dispersión de información en bases de datos de las administraciones locales o la convergencia de soportes y recursos institucionales, tratando de facilitar en todo momento, por encima de cualquier otro aspecto, el acceso y máxima transparencia, desde una concepción jerárquica, centralista y tradicional del gobierno de lo público. Conforme a una visión restrictiva de las nuevas tecnologías basada en la planeación difusionista que domina la política de Bruselas, el vínculo entre *eGobierno* y mejor gobernanza no ha logrado cuajar en nuevas dinámicas ni cumplir los objetivos previstos en los documentos oficiales, incluyendo la formulación de nuevas formas cooperativas de interacción entre políticos, ciudadanos y organizaciones sociales, y/o la implementación de políticas participativas que hicieran realidad la promesa de una mayor permeabilidad de las administraciones locales a las iniciativas de acción pública de la población. Si bien experiencias como el programa *eEurope2005* pueden valorarse como positivas en el cumplimiento del objetivo de lograr la Sociedad Europea de la Información para todos, integrando regiones periféricas y ciudades subdesarrolladas —como hoy sucede en Andalucía ([www.ciudadanos2055.net](http://www.ciudadanos2055.net))—, el avance en materia de democracia digital se ha limitado casi en la totalidad de los casos al acceso público a los nuevos servicios avanzados de información electrónica, descartando los procesos de participación ciudadana y la propia gestión social de los recursos e infraestructuras públicas de creación y producción de contenidos locales.

Si el grado de interconexión, extensión y calidad de las redes y el lenguaje de los vínculos son indicativos de la complejidad de la participación, un indicador, en suma, de la madurez democrática, el balance de las experiencias europeas no puede, en definitiva, resultar más deficiente. Y no sólo por la limitada visión de las autoridades de Bruselas, sino por las bases mismas de diseño de las políticas europeas de Sociedad de la Información.



## MARCO LÓGICO DE LA AGENDA DE LISBOA

En la última década, las iniciativas estratégicas de la Comisión Europea han tendido a acentuar la brecha del déficit cultural existente en materia de comunicación, desregulando el sector audiovisual e informativo de acuerdo a una lógica —criticada por Schiller en Estados Unidos— de apropiación corporativa del espacio público (Schiller, 1993); en un momento de vital importancia para el desarrollo cultural y económico de la región, que hacía más que nunca necesarios los esfuerzos de la UE por coordinar las iniciativas públicas en esta materia, con el objetivo de aprovechar —ante el proceso de transnacionalización económica y globalización cultural— las potencialidades tecnológicas, estéticas y culturales de los países miembros de la Comunidad. En lugar de esta apuesta decidida por la cultura como fuerza motriz de la sociedad y la economía europeas, las autoridades comunitarias han renunciado a una política pública coherente, delineando una acción institucional sin proyecto de desarrollo claramente definido, careciendo también de un programa estratégico de integración de la política audiovisual con las políticas sectoriales en materia de innovación tecnológica, desarrollo industrial, educación o planeación territorial.

Desde la década de los ochenta, los diversos programas, disposiciones y directivas de la UE en materia de política audiovisual e integración regional de los sistemas de radiodifusión han jalonado, por el contrario, el desarrollo público de la comunicación, favoreciendo, en el marco del proceso de construcción del Mercado Común, el paso de un enfoque predominantemente cultural y político del desarrollo del sector a un enfoque más tecnológico y economicista.

De acuerdo con el profesor Bustamante (2000), podríamos distinguir, en este proceso, tres etapas claramente definidas que han marcado la trayectoria regional a este respecto:

1. El inicio de las políticas de información y comunicación, orientado por la búsqueda del equilibrio político y económico y la decidida voluntad integradora de la comunicación y de los diversos sistemas culturales de base nacional de la Unión (1981-1984).

2. El proceso de liberalización y despolitización de la política de comunicación comunitaria, con el mantenimiento de una filosofía cultural basada en la democratización, el acceso público y el desarrollo social. Esta etapa va a estar marcada, sin embargo, por la firme decisión de Bruselas de favorecer el desarrollo de grandes grupos multimedia capaces de competir en los mercados internacionales partiendo del dominio territorial y una suerte de ventaja competitiva, por la uniformidad lingüística o nacional de los “mercados cautivos”, lo que terminará polarizando aún más los territorios y actividades industriales en el campo de la comunicación y la cultura regional por la concentración intensiva de capital, la liberalización comercial y la estructura altamente oligopólica de los diferentes sectores de la comunicación en el interior del mercado común (1985-1993).
3. Y la etapa liberal de desregulación, presentada públicamente por la Comisión como la adaptación normativa a las exigencias del mercado internacional, cuando no la propia tecnología, revitalizando así el viejo principio de “libre flujo de la información” que favorece las medidas legislativas y reglamentarias beneficiosas para los conglomerados con una posición dominante en el mercado interior, así como la participación de capitales foráneos en el desarrollo de nuevos medios y oportunidades de negocio. De hecho, en la actual política comunitaria, prevalece, de forma determinante, el principio de subsidiariedad, limitando los márgenes de actuación de las políticas públicas a la mera apertura de los mercados nacionales, la promoción y distribución de programas y la formación y coordinación de las actividades industriales. El propio Tratado de Maastricht sanciona este principio insistiendo en la estrategia de “protección de la cultura europea”, limitando el alcance institucional de las acciones de la Comisión al mantenimiento de las señas de identidad europeas con respeto a la libre concurrencia de los operadores, productores y artistas en el mercado abierto de la Unión. Y la redacción de la Constitución Europea no ha hecho más que sancionar esta visión política, privilegiando los principios liberales de la economía política neoclásica. Ya el *Libro Verde de Opciones Estratégicas para Reforzar la Industria Audiovisual* (6/04/94) materializa esta visión esbozada por el *Libro Blanco* de Delors, al proponer el desarrollo

de la industria europea de programas mediante la apertura y mundialización del sector de acuerdo a los requerimientos liberalizadores de la revolución digital.

En esta dirección, el Informe Bangemann *Hacia la Sociedad de la Información en Europa: un plan de acción* define, en junio de 1994, el marco de actuación a seguir de acuerdo a los principios discutidos en el Encuentro de Corfú (fomento de una mentalidad emprendedora, mejora de la competitividad, eliminación del proteccionismo y liderazgo del mercado):

Las tres ideas-fuerza que guían la construcción de la SI están basadas en la necesidad de profundizar el proceso de internacionalización de la economía, encaminado a la mejora de la competitividad mundial; en la presión a los estados para que cedan a las fuerzas de mercado —actores entre los que los documentos oficiales parecen omitir a los estados nación—, la gestión y usufructo de los bienes relacionados con las industrias de la información y el entretenimiento, mediante la herramienta de la privatización; y en el consecuente cambio de legislación llamado desregulación, que en rigor trata de un período de transición entre un tipo de legislación con acento en el carácter público de los servicios de información y comunicaciones, y otra que enfatiza el rol de las fuerzas de mercado y que, por consiguiente, sería atinado calificar como transregulación (Becerra, 1999: 142).

Europa, de acuerdo a la filosofía Bangemann, debía controlar los riesgos y optimizar los beneficios a través de una política activa de liberalización dirigida por parámetros de mercado bajo el liderazgo de la inversión privada y la subsidiaridad pública. Una política que la autoridad comunitaria considerará adecuada a la nueva era digital frente al “furor reglamentario” de otros “tiempos pasados”. En esta dirección, la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad Global de la Información celebrada en Bruselas (1995) dió lugar a un proyecto de desarrollo y

cooperación económica ajustado, punto por punto, a los preceptos exigidos por la OCDE y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), identificando como principios rectores de la Sociedad de la Información: la viabilidad comercial, la interoperatividad, el alcance y la sostenibilidad de las nuevas comunicaciones. Exigencias todas ellas planteadas, paradójicamente, con el concurso y asesoramiento de los expertos norteamericanos, a través de plataformas de cooperación institucional como el Foro de la Sociedad de la Información y la Educación (Comisión Europea, 1994a).

Para la consecución de los objetivos fijados en esta nueva estrategia, Bruselas delimitará en el *Libro Verde de la Convergencia* (1997), dos retos prioritarios en el desarrollo de la Sociedad Europea de la Información:

- La certidumbre reglamentaria en la regulación de los nuevos productos y servicios.
- Y las exigencias económicas.

Desde entonces, toda lectura de la Comisión Europea sobre los escenarios dibujados en el nuevo horizonte informacional pasa por tres niveles de análisis: el tecnológico, el industrial y el mercantil. Cualquier referencia política a la cultura o a los agentes concretos de la comunicación pública ha quedado proscrita de los documentos oficiales comunitarios, en virtud de una filosofía de la competencia centrada en el fomento del desarrollo tecnológico y la apertura comercial. En coherencia, cuando Bruselas imagina la participación con las NTICS en el gobierno local, comienza por proponer —como recomendación a los Estados miembros— abstenerse de “regular”, derivando a organismos paraestatales, como por ejemplo el Tribunal de la Competencia, la capacidad de decisión en respuesta a problemas puntuales y concretos que exigen soluciones aplicables en corto plazo de tiempo. Y cuando se plantea el reto de la convergencia y modernización Bruselas incide también en los mismos tópicos. De hecho, la exigencia de autorregulación del sector es, en los últimos años, una propuesta recurrente en los documentos oficiales de la Comisión, sin que se especifique claramente el papel de los poderes públicos en este proceso, bajo el control de grupos de presión empresariales que tienen una posición dominante en el mercado.

En definitiva, la “elaboración de un modelo reglamentario independiente” y un marco previsible y seguro de normalización del sector está suponiendo, en la práctica, la cesión plena del poder regulador e interventor a los propios agentes del mercado, modificando la función social de la comunicación y el marco regulador preexistente, como por ejemplo con el cuestionamiento del papel del Estado y la pertinencia de la tradición de la comunicación como servicio y bien público.

La aplicación por la UE de esta filosofía tiene, sin embargo, su talón de Aquiles. Hasta la fecha, el cumplimiento de los objetivos programados con relación al desarrollo del sector se ha saldado con resultados más bien negativos. Así, si el objetivo prioritario de la política comunitaria en materia audiovisual ha sido la competitividad y crecimiento del empleo en el sector, los resultados obtenidos no pueden ser menos favorecedores, constatándose, antes bien, la pérdida de peso y cuota de mercado en la industria del cine y la televisión, y una tasa decreciente de circulación de producciones europeas en el interior del mercado común, a favor de la hegemonía y desarrollo de los productos audiovisuales estadounidenses. Por otra parte, las metas fijadas en la iniciativa estratégica *eEuropa* para poner al alcance de las empresas y ciudadanos europeos la Sociedad de la Información apenas se han cumplido. Los logros del V Programa Marco no han paliado las lagunas en materia de investigación y desarrollo tecnológico, como tampoco han favorecido la incorporación de capitales al sector informacional, por más que los esfuerzos comunitarios en cooperación y estimulación de la industria electrónica han sido notables en esta dirección.

La idea de “desigualdades no injustas” de la actual política liberalizadora reduce, como consecuencia, el alcance de la intervención de los poderes públicos en torno a cuatro principios centrales: seguridad, oportunidad, democracia y justicia, objetivos todos de una visión transnacional y multimedia de la Sociedad Europea de la Información, definida según criterios marcados por la racionalidad económica. En esta dirección apunta el programa *eEuropa* inspirado en el legado Delors de defensa de la modernización tecnológica, de promoción del crecimiento del sector y de fortalecimiento financiero de la industria. Los acuerdos aprobados en la Cumbre de Lisboa por el Consejo de Europa apuntan justamente, en esta línea, a promover el desarrollo

de las NTICS —particularmente Internet— en favor de la igualdad y los derechos de acceso a la Sociedad del Conocimiento desde una concepción culturalmente restrictiva e idealista sobre las condiciones materiales del legado histórico de las diferentes naciones y pueblos que integran la UE. Ello en un momento en el que los analistas prevén un escenario geopolítico controlado por apenas cinco grupos multimedia, ninguno de ellos de origen europeo.

En definitiva, la revolución silenciosa, anunciada en su momento por el presidente de la Comisión, Romano Prodi, no parece que se haya traducido en el definitivo salto cualitativo de Europa a la Sociedad del Conocimiento, aún reconociendo los avances significativos de la política comunitaria en esta materia.

Desde entonces, la apuesta por una Administración Pública local y regional en línea ha contado con numerosos programas y recursos financieros que, a medio plazo, están representando ciertos avances siguiendo las propuestas defendidas en el *Libro Verde sobre el Sector Público de Información como recurso clave para la Sociedad Europea de la Información* (1999). Perspectiva bajo la cual, dicho sea de paso, las autoridades comunitarias obviaron el hecho significativo de que el mercado de la información y la cultura está dominado por un limitado número de grupos que, en asociación incluso con algunas corporaciones europeas, refuerza un proceso de concentración cultural cuyo efecto más inmediato es la profundización de los desequilibrios territoriales, las desigualdades y jerarquización social en el acceso al capital cultural y el aislamiento y colonización de las regiones y culturas locales que conforman el heterogéneo mapa europeo.

El resultado final es que, pese a sus principios y objetivos programáticos, el proyecto *eEuropa* se ha traducido en el paso de una política pensada para garantizar la Sociedad de la Información para Todos y una política más transparente en las decisiones de los poderes públicos, a la defensa y las campañas ultraconservadoras contra los usos y apropiación de la cultura digital, criminalizando la migración y sectores vulnerables por la “piratería” en Internet, con el propósito de cumplir un único objetivo: justificar el control del espacio y las redes públicas de información para proteger los intereses privados y los derechos de propiedad exigidos en el Paquete Telecom y la negociación del Acuerdo

comercial anti-falsificación (ACTA) con Estados Unidos, para regular las consideradas descargas ilegales.

#### CIUDADES DIGITALES, BRECHAS CULTURALES

Las conclusiones del proyecto CITIZ@MOVE<sup>6</sup> confirman, en la misma línea, el fracaso de la política comunitaria de democratización de las NTICS en procesos de gobernanza y desarrollo local. En nuestro análisis de las formas de democracia participativa en veinte ciudades europeas de tamaño y estructura diferente (desde capitales de región como Sevilla, o Siracusa, a ciudades medias como Graz, y Cosenza, pasando por pequeñas localidades como Pecs, Toledo o Misterbianco), el encargo de la Comisión Europea por registrar un conjunto de buenas prácticas y experiencias significativas que las autoridades locales pueden capitalizar para avanzar en el desarrollo de la ciberdemocracia, el estudio *Nuevas tecnologías de la Información, participación ciudadana y desarrollo local (Aprendemos todos para comunicarnos mejor. Programa de Comunicación Interactiva diseñado por ciudadanos, empleados públicos y gobernantes)* concluye señalando la notoria ausencia de políticas públicas a nivel municipal referidas a la Sociedad de la Información y los derechos ciudadanos (Sierra, 2006b).

Los datos y conclusiones más relevantes del conjunto de resultados obtenidos en el Taller de Diagnóstico y Prospectiva Participativa EASW), apuntan que son más las debilidades y carencias que los avances significativos concretados por parte de las entidades locales. Así, los grupos de funcionarios y responsables públicos, los ciudadanos y representantes de organizaciones sociales destacaron en sus diagnósticos con la técnica DAFO el siguiente cuadro descriptivo:

---

<sup>6</sup> Toda la documentación y datos relativos al informe y fuentes originales referidas pueden encontrarse en el Observatorio Iberoamericano de Ciudadanía Digital ([www.observatoriociudadaniadigital.org](http://www.observatoriociudadaniadigital.org)) y el Anuario Redes.Com ([www.compoliticas.org/redes/pdf/redes4/7.pdf](http://www.compoliticas.org/redes/pdf/redes4/7.pdf))

#### DEBILIDADES

- El déficit de infraestructura y equipamientos y, a modo de corolario, la insuficiente modernización tecnológica de los municipios.
- La falta de formación y el analfabetismo tecnológico entre la población.
- La insuficiente disposición de recursos financieros para el “salto tecnológico”.
- La comunicación jerárquica y vertical, nada interactiva, entre Administración Local y ciudadanos.
- El acceso desigual y asimétrico de los ciudadanos a las NTICS.
- El escaso conocimiento del uso participativo de los nuevos medios.

#### AMENAZAS

- El creciente aislamiento de la población por la centralidad de la comunicación municipal basada en el uso individualizado de las nuevas tecnologías de la información.
- El monopolio de grandes conglomerados multimedia como Microsoft que limitan el proceso de apropiación pública de las nuevas tecnologías.
- La instrumentalización del eGobierno por lobbies locales.

#### FORTALEZAS

- La existencia en la mayoría de las ciudades de páginas institucionales con información sobre los servicios públicos y de equipamientos para el diseño de unidades de acceso libre a las nuevas tecnologías como Bibliotecas, Casas de la Cultura (Cosenza), Centros Juveniles, o Centros de Información Urbana (Graz).
- La conciencia de la Administración Pública y la existencia en algunos casos de marcos normativos de obligado cumplimiento que orientan la acción de las autoridades locales en dirección a la implantación del eGobierno y de modelos de participación ciudadana a través de las Nuevas Tecnologías.



## OPORTUNIDADES

- La apertura de procesos integrales de participación (Presupuestos Participativos en Sevilla) o de experiencias con el uso de las NTICS (Valencia, Graz).
- La voluntad política de las autoridades locales, del gobierno de la nación y de la propia UE desde la Cumbre de Lisboa.
- La constitución de redes ciudadanas a través de Internet.

Al visualizar los posibles escenarios de futuro, las conclusiones fueron en general positivas. La mayoría de las ciudades coincidieron en señalar que el futuro de adaptación de los municipios al uso de las nuevas tecnologías será, de uno u otro modo, favorable al desarrollo participativo de estos nuevos canales de interacción. Así, por ejemplo, el laboratorio de Sevilla concluyó respaldando como más probable el escenario positivo, con 26 votos frente a 12 que visualizaron como futurible un escenario adverso. En el orden de identificación de los escenarios de futuro, los responsables políticos y funcionarios son más optimistas sobre el devenir de la ciudad, seguidos de las organizaciones sociales y de los ciudadanos. Por el contrario, los representantes de las asociaciones no gubernamentales son más críticos y visualizan un escenario de futuro negativo. Pues, aunque ciertamente los participantes en los talleres de diagnóstico constatan un progresivo avance en la materia, el resultado final no es del todo positivo. Las conclusiones del presente estudio constatan, de hecho, la ausencia de políticas activas de comunicación y desarrollo en la mayoría de los municipios, además de un escaso conocimiento sistematizado en las ciudades sobre procesos de participación con y a través de las NTICS, lo que, sin duda, ha limitado la apertura de estrategias innovadoras en esta dirección. Y es que los municipios tienen por lo general poca o nula información sobre sus propios medios y los canales comunitarios (radios libres, webs informativas, periódicos y publicaciones vecinales) y, en general, apenas disponen de capital cultural acumulado —en materia de participación ciudadana— que les permita pensar y definir nuevas formas de gobierno implementando los nuevos medios de interacción digital disponibles.

Este sin duda, al igual que en la política general de Sociedad Europea de la Información, es el principal reto del futuro. Si bien parece que, a medio plazo, no cambiará esta situación.

## CONCLUSIONES

Del análisis de los estudios de caso citados se concluye que las experiencias de *empoderamiento* y participación de la ciudadanía europea, a través de las nuevas tecnologías para el rediseño de los modelos de desarrollo de la Sociedad de la Información, son todavía insuficientes, cuantitativa y cualitativamente. Los usos dominantes, los escasos recursos materiales y humanos dispuestos a tal fin y, sobre todo, la limitada conciencia del potencial de las NTICS en los procesos de desarrollo local no han permitido aún, en las ciudades europeas, el despliegue de prácticas innovadoras capaces de transformar significativamente las formas de gobierno y desarrollo urbano activando la potencia del *habitus* y la capacidad creativa de la experiencia de los sujetos y actores sociales a fin de reformular las lógicas conceptuales y *praxiológicas* de transformación de la democracia que hoy, en Europa, tienden a asociarse, en el discurso público, con el papel liberador de la “galaxia Internet”. La regulación de la función pública y las políticas activas de desarrollo de la comunicación en el ámbito local y regional continúan, mientras tanto, indefinidamente aplazadas, sin que la UE atienda a la necesidad de descentralización entre el Estado y los órganos de decisión supranacionales de la Comunidad, en el desarrollo específico de las vías de transformación territorial y cultural inmediatas en el proceso de construcción de la Sociedad Europea de la Información. Y ello pese a que se constata que las prácticas culturales tienden a estar fuertemente discriminadas en correlación con la adscripción territorial, social y cultural de los usuarios dentro del espacio único de la Unión Europea.

La creciente diversidad y heterogeneidad ciudadana contrastan, en este punto, con las lógicas de distinción de los consumos públicos y privados de grupos, regiones e individuos, de acuerdo a su posición en la estructura económico-social del Mercado Interior. La llamada brecha

digital es, en este punto, algo más que un problema colateral o específico de la política de comunicación comunitaria. Se trata de un problema estructural, revelador de unas directrices y lógicas sociales que abundan en los tradicionales desequilibrios en el interior del mercado común entre países del Norte y del Sur, entre Occidente (otrora Comunidad Económica Europea) y Oriente (antiguo Bloque del Este), entre centros urbanos y áreas rurales, así como entre clases, grupos y minorías sociales. Estos desequilibrios tienden, además, a acentuarse con la paulatina supresión de los fondos estructurales y los sistemas de ayuda al desarrollo y a la cohesión territorial existentes —hasta la fecha— en la UE, tal y como se pudo constatar durante el periodo de la presidencia británica.

A fin de superar la brecha tecnológica en materia de infraestructura, la UE ha impulsado proyectos como Research and Development in Advanced Communication Technologies (RACE) y Advanced Communications Technologies and Services (ACTS) sin que, al menos por el momento, se haya revertido la habitual tendencia a marcar distancias en el control de la información territorial, social y culturalmente, mientras las autoridades comunitarias insisten en atajar estas brechas culturales con estrategias de orientación tecnológica, instrumental y/o mercantil, subsumiendo la dimensión político-cultural en la actual lógica de desarrollo informacional dentro de objetivos económicamente restrictivos de competitividad, crecimiento y empleo. Esta orientación política neoliberal ha favorecido el liderazgo económico-político de los medios globales, la apertura de fronteras y sistemas nacionales de comunicación, la concentración cultural, la privatización audiovisual y la mercantilización del sistema de información y conocimiento, sin que se cumplan los objetivos fijados hace una década en el programa Sociedad de la Información para Todos.

Por otra parte, se observa que en las experiencias locales analizadas se produce una disolución de la dimensión política de la comunicación y las tecnologías, directamente relacionada con la progresiva mercantilización de las políticas públicas y la acción social *mercificada* de actores colectivos como las organizaciones no gubernamentales. Por ello, parece evidente que para el despliegue de las formas complejas y avanzadas de democracia participativa a través de las NTICS se torna

estratégica la contextualización de estas prácticas sociales en el marco más amplio de las políticas comunicativas y tecnológicas que se vienen impulsando en el espacio europeo y mundial desde el último tercio del siglo XX.

La participación social con las nuevas tecnologías no es, desde este punto de vista, un problema de método ni instrumental, sino esencialmente un problema epistemológico, o más exactamente, una cuestión conceptual, que ha de plantearse como un conflicto del Derecho a la Comunicación. El problema con el que nos encontramos es que, en el contexto de la dialéctica de producción y modificación del espacio, la creciente e intensiva acumulación y concentración territorial de capital y la proyección simbólica del campo cultural como espacio de mediación y resolución de conflictos, como recurso del desarrollo local —luego como ámbito privilegiado de valorización económica del territorio, de acuerdo con Yúdice—, la democratización y participación social igualitaria de los actores locales con las nuevas máquinas de información constituye un simple instrumento de extensión de la democracia representativa y de las lógicas de consenso y hegemonía convencionales. El reto, por tanto, de las políticas locales de comunicación para el desarrollo de la ciudadanía activa a través de los nuevos medios de representación, es tratar de evaluar y definir la participación como apuesta por una democracia radical y pluralista, trascendiendo la definición de la *cultura como recurso* que imprimen las políticas internacionales de desarrollo en la gestión, almacenamiento, distribución y organización del acceso a los bienes simbólicos según las condiciones de circulación y valorización transnacionales del capitalismo. La superación de este marco objetivo de regulación de la ciberdemocracia exigiría reformular radicalmente los preceptos de la democracia representativa descentralizando los sistemas de información y decisión pública más allá de los modelos de extensión y organización basados en la racionalidad eficiente típicos del paradigma informacional. En la medida que la ciberdemocracia proyecta un nuevo escenario o espacio público, nuevos métodos y posibilidades democráticas para la participación activa de la ciudadanía, y sobre todo una nueva concepción del espacio y de la mediación con el concurso activo de la ciudadanía, las políticas públicas deben tratar de responder con inteligencia a esta nueva realidad emergente,

cuestionando la noción misma de ciudadanía y el marco jurídico de la participación en el Estado social de derecho en el marco de evolución del Estado-nación al *Estado móvil* que prefigura el *Capitalismo Cognitivo* (Sierra, 2006a).

En otras palabras, pensar hoy la participación ciudadana significa reflexionar sobre las mediaciones y las distancias, las prácticas culturales y los marcos cognitivos de reflexividad e imaginación política. Las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías para la construcción colectiva del desarrollo local plantean como necesaria la interacción ciudadana con los sistemas modernos de comunicación, la cooperación y organización de redes cívicas y, sobre todo, el diseño de la organización del cambio social a partir de la creatividad individual, grupal y colectiva. Las redes cívicas, los telecentros comunitarios o las plataformas públicas antiglobalización están generando formas innovadoras de apropiación y uso de los nuevos medios, revitalizando procesos creativos de organización y desarrollo social que deben ser explorados y asumidos conceptualmente (Sierra, 2006a: 276), pues estos nuevos actores sociales vienen abordando las cuestiones relativas a la información, la comunicación y la cultura, cada vez con mayor rigor y sistematicidad, tal y como se pudo comprobar con el movimiento del 15M.

Frente al proyecto tecnocrático de las fuerzas del mercado, la experiencia de la Spanish Revolution y las redes críticas de *empoderamiento* local cuestiona de facto el modelo seguido por Bruselas en las últimas décadas, y en este sentido apunta la pertinencia de vincular la apropiación tecnológica con el cambio social, haciendo realidad, como sugiere Imanol Zubero, la politización del cambio tecnológico en su concepción, desarrollo y aplicación respecto al complejo de intereses, estrategias y opciones políticas posibles. La relación de los movimientos sociales con las NTICS va, por tanto, mucho más allá del estrecho horizonte de la perspectiva instrumental que gobierna la mayoría de las experiencias de introducción de los nuevos medios en el gobierno y desarrollo local en Europa. Pues como nunca antes, hoy es el ciudadano quien, de consumidor a creador cultural, protagoniza las transformaciones del nuevo ecosistema mediático. Resulta, cuando menos paradójico, parafraseando a García Canclini, que en la era de

los consumidores del siglo XXI, los municipios europeos y la UE, sigan imaginando un sujeto político del siglo XVIII.

FUENTES CONSULTADAS

- BANGEMANN, M. (1992), "L'Europe contre la furie réglementaire", en *Revue de Marché Unique Européen*, número 4, pp. 5-11.
- BECERRA, M. (1999), "El proyecto de la Sociedad de la Información en su contexto", en *Análisi*, número 23, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 135-146.
- BUSTAMANTE, E. (2000), "Industrias culturales, Sociedad de la Información y desarrollo: las políticas públicas de la Unión Europea", en *Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, vol. II, número 1, enero/junio. Artículo disponible en: [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br), 28 de abril de 2009.
- CENTENO, C., VAN BAVEL, R. y BURGELMAN, J. C. (2004), *eGovernment in the EU in the Next Decade: The Vision and Key Challenges*, Sevilla: IPTS/ European Commission.
- COMISIÓN EUROPEA (1992), *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI. Libro Blanco*, Bruselas: CECA-CE-CEEA.
- \_\_\_\_\_ (1994a), *The Road to the Information Society. New Technologies for Education and Training*, Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- \_\_\_\_\_ (1994b), *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*, Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- \_\_\_\_\_ (1994c), *Europe and the Global Information Society. Recommendations to the European Council*, Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- \_\_\_\_\_ (1994d), *Europe's Way to the Information Society. An Action Plan*, Bruselas: COM (1994)/347.
- \_\_\_\_\_ (1996a), *La normalización y la Sociedad Mundial de la Información: el enfoque europeo*, Bruselas: CECA-CE-CEEA.

- \_\_\_\_\_ (1996b), *La Sociedad de la Información: las nuevas posibilidades surgidas entre Corfú y Dublín y las implicaciones de la sociedad de la información en las políticas de la Unión Europea. Comunicación al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones*, Bruselas: CECA-CE-CEEA.
- \_\_\_\_\_ (1997a), *Economic Implications of New Communication Technologies Challenges and Opportunities*, Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- \_\_\_\_\_ (1997b), *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors and the Implications for Regulation. Towards an Information Society Approach*, Bruselas: COM (97) 623, 3 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1997c), *La cohesión y la sociedad de la información. Comunicación al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones*, Bruselas: COM (97) 7.
- \_\_\_\_\_ (1997d), *Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación en la perspectiva de la sociedad de la información*, Bruselas: CECA-CE-CEEA.
- DELORS, J. (1993), *El nuevo concierto europeo*, Madrid: Alianza Editorial.
- EUROPEAN COMMISSION (2003), *Communication. The Role of eGovernment for Europe's Future*, Bruselas: COM (2003) 567, 26 de septiembre.
- EUROPEAN INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION (2003), *eGovernment in Europe: The State of Affaire*, Amsterdam: EIPA.
- HUYSMAN, M. y WULF, V. (eds.) (2004), *Social Capital and Information Technology*, Cambridge: The MIT Press.
- NAVARRO, V. (2003), "Crítica del concepto de Capital Social", en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, número 172, pp. 27-36.
- PUTNAM, R. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York: Simon and Schuster.
- \_\_\_\_\_ (2003), *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona: Círculo de Lectores.
- SCHILLER, H. I. (1993), *Cultura S. A. La apropiación corporativa del espacio público*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- SIERRA, F. (2006a), *Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la Sociedad del Conocimiento*, Barcelona: Gedisa.
- (2006b), “Final Report: New Information Technologies, participation and active citizenship”, URBACT NETWORK CITIZ@MOVE, Urbact Secretariat, European Commission.
- VAN BAVEL, R. (et al.) (2003), “ICTs and Social Capital in the Knowledge Society”, Technical Report Series, EUR 21064, Sevilla: IPTS.
- VAN BAVEL, R., PUNIE, Y., TUAMI, I. (2004), “Cambios en el capital social, posibilidades por las TIC”, *IPTS*, número 85, Sevilla. Artículo disponible en: [www.jrc.es/home/report](http://www.jrc.es/home/report), 12 de mayo de 2007.
- YÚDICE, G. (2002), *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*, Barcelona: Gedisa.
- ZUBERO, I. (1996), “Participación y democracia ante las nuevas tecnologías. Retos políticos de la sociedad de la información”, en *Telos*, núm. 25. Artículo consultado en: [www.campusred.net/telos](http://www.campusred.net/telos), 17 de julio de 2008.

Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2010  
Fecha de aprobación: 5 de septiembre de 2011