

Ciudadanía y participación por medios electrónicos. Un futuro incierto

JULIÁN GARRÁN DÍAZ

*Doctorando en Ciencias Jurídicas y Políticas
por la Universidad Pablo de Olavide*

1. La ciudadanía española y la participación política
2. Las innovaciones democráticas
3. Nuevo papel parlamentario
4. ¿Cuál es el resultado? Algunos datos
5. ¿Hacia dónde nos dirigimos?
6. Referencias bibliográficas

Resumen

La democracia ha sufrido a lo largo de la historia innumerables reformulaciones, debates, reflexiones, y en definitiva toda una amalgama de opiniones discrepantes que han construido el fundamento de su razón de ser. Es precisamente en su gestión de la desconcordia, del conflicto y de la disparidad de opiniones donde la democracia ha terminado por consolidar el perfil ciudadano del *zoon politikon*. La operativización y la conclusión última que persiste en la actualidad es la democracia representativa, con matices respecto al equilibrio de poder entre instituciones, parcelas habilitadas a la participación y otras clasificaciones complementarias, tales como la democracia de audiencia, de partidos, parlamentaria o la *e-democracy*. Este arreglo operativo ha sufrido con el fenómeno de la globalización un nuevo golpe que hace tambalear su propia lógica y el pilar que lo dota de contenido racional: la representación. El presente texto tiene por objeto reflexionar sobre los bastiones

Artículo recibido el 26/01/2018; aceptado el 12/02/2018.

de nuestra concepción de participación y el papel que juegan los nuevos medios electrónicos como agente potencial de un nuevo horizonte democrático en el entorno del ente público básico: la Administración local.

Palabras clave: *democracia; participación local; democracia electrónica; administración electrónica; innovación democrática.*

Citizenship, participation and new technologies. An uncertain future

Abstract

Democracy has suffered countless reformulations, debates, reflections and, in the end, different and divergent opinions which has built it. It is precisely in relation to the management of division, conflict and difference where democracy has consolidated the zoon politikon. The operationalization and the conclusion which remains nowadays is representative democracy, although with shades in relation to the equilibrium between the powers of institutions, spaces for participation and other complementary classifications, such as audience democracy, political party's democracy, parliamentary democracy, e-democracy. This arrangement faces new challenges in the aftermath of globalization: the representation. This article explores the concept of participation and the role of the new technologies as potential agents of the new democratic horizon in an essential public institution: the local administration.

Keywords: democracy; local participation; e-democracy; e-administration; democratic innovation.

1

La ciudadanía española y la participación política

En la actualidad, la conciencia o también llamada cultura democrática española dirige su atención, como otras sociedades democráticas, hacia la introducción de métodos y mecanismos de participación. Unos mecanismos que prometen resaltarán el valor tan empobrecido que tiene el ciudadano en la *res publica*. De hecho, es muy habitual escuchar a algunos ciudadanos rememorar a la Grecia clásica, con sus consejos ciudadanos y una partici-

pación que se suponía íntegra. Y es en torno a esa imagen bajo la que se construye un nuevo ideal democrático.

Este ideal se ha hecho posible gracias a la introducción de las TIC y la extensión de las redes sociales, en las que la sociedad ha visto la oportunidad de acercar ese *reino de los cielos* enunciado por Rousseau a la realidad inmediata. Rousseau se refería a un concepto de democracia basado en la participación del todo, y eso parece ser la pretensión de una sociedad que ignora en ocasiones las dificultades mecánicas a las que se enfrenta nuestro sistema, derivadas de pretender una extensión ya no del voto, sino de la voluntad particular de cada individuo en cada momento dado.

Históricamente la extensión de los Estados-nación trajo consigo las grandes comunidades y en consecuencia la representación como única salvaguarda de la democracia. Sin embargo, la globalización ha destruido la lógica de las democracias indisociables del marco estado-nación (BOBBIO 2007). Este nuevo hito histórico trae de nuevo el debate a la palestra, la representación en el punto de mira, y la participación como la solución a los males endémicos de la democracia.

Si en algo destaca nuestra sociedad es en que su relación con la participación ha estado estrechamente vinculada a dos experiencias participativas. Por un lado, el método participativo deliberativo, cuya máxima referencia es el debate y la reflexión que conlleva, y por otro, el agregativo, cuya simplificación mecánica es el voto, mucho más afable a los poderes públicos. Más afable si entendemos que su adaptación al orden jurídico y al proceder burocrático es más acorde y se acomoda sin ningún problema, ya que viene precedido de una reflexión surgida en el seno del poder público. En este caso sucede que la pregunta, consulta o debate no se produce en la sociedad civil articulada o no colectivamente, sino que se produce en las mismas instituciones u órganos que la formulan. Aspecto diferente es el considerar competencia de la sociedad civil alguna atribuida expresamente a una institución, pudiéndose considerar una dejación de funciones; lo cierto es que diluye la competencia potestativa asumida por la Administración y las instituciones políticas. Sendos métodos no son excluyentes, por lo que es muy habitual que se produzcan preferencias por uno u otro en según qué asuntos o comunidades. Esa complementariedad supone la participación política activa por excelencia, ya que es la sociedad civil la que se pregunta a sí misma, debate sobre ello y decide. Sin que ello suponga un esfuerzo muy grande nos podemos imaginar qué institución política es la encargada de dicha tarea. El Parlamento constituye el centro del debate, y, como veremos en el apartado 3, es el seno del debate público y el representante del interés colectivo.

Otro aspecto que explica la tendencia a la articulación deliberativa de la participación es nuestra evolución democrática. Nuestra historia democrática ha estado más habituada a la participación como asunto de colectivos (sindicatos, partidos, asociaciones vecinales, entidades sin ánimo de lucro), por lo que la participación partiendo como iniciativa individual ha sido y es mucho más tenue. Esta característica no es un factor diferencial con respecto a otras democracias, pues la evolución democrática viene distinguida por esta participación colectiva frente a la individual (BOBBIO 2007). Es habitual que sendos métodos se completen en un proceso participativo, es decir, deliberación y debate, por un lado, con su conclusión y expresión preferencial, por otro.

Uno de los mecanismos más usados en la Administración local y, que resume sendos actos, es el presupuesto participativo. En torno a unos 148 municipios de distintas comunidades autónomas introdujeron en sus agendas políticas el desarrollo de este mecanismo participativo. Entre estos municipios, 35 provincias. Sin entrar en mayor profusión, el presupuesto participativo es el mecanismo por excelencia, primero por su eventualidad, no es extensivo en el tiempo ni constituye un cauce habitual de poder, y segundo porque su articulación está totalmente controlada por el poder público, sea a través de poderes institucionalmente reconocidos como comisiones o por la misma concejalía encargada, o sea por asociaciones que canalizan esas demandas emitiendo una decisión respecto a la partida asignada. Sea como fuere, los presupuestos participativos son un canal a la pluralidad y un foco a posibles desafecciones; de hecho, sirven también como un canal de información a la ciudadanía, actuando como un taller para conocer la toma de decisiones de la Administración a la que pertenecen o los agentes implicados. Sin duda, en algunos casos resulta un laboratorio participativo en el que se prueban los latidos de la ciudadanía, y resulta instrumento estético, cumpliendo los presagios que ya apuntaba el maestro Aranguren en 2005: la utilización de esta herramienta como una nueva moda, un elemento de marca, de carácter eminentemente estético (ARANGUREN 2005: pág. 16).

Como he esbozado, la primera preferencia sucede tanto en grupos, asociaciones o fundaciones que introducen espacios a la participación activa, como en las dinámicas internas de algunos partidos políticos. Sea como fuere, la participación deliberativa de forma aislada no suele extraer consecuencias jurídicas o decisiones vinculantes, es decir, son canales de expresión más que de participación activa. Por otro lado, para comprender esta amabilidad del poder público frente a las formas de participación pasiva o convencionales, debemos descender hasta las entidades básicas de la organización territorial del Estado: los municipios. Como la misma Ley 7/1985,

de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –en adelante, LRBRL– contempla en su artículo 1, “los municipios son cauces inmediatos de la participación ciudadana en los asuntos públicos”. Pese a esta aparente regulación positiva en el sentido de decantarnos por una participación más activa, lo cierto es que los reglamentos locales que desarrollan este aspecto tan importante se muestran proclives al sistema representativo en detrimento del participativo. Se trata, pues, de introducir mecanismos de participación que hagan practicable el sistema representativo clásico, sin alterar de ningún modo la capacidad de dirección de los organismos o instituciones. Como veremos más adelante, existe una explicación lógica a la introducción de estas nuevas herramientas legitimadoras y participativas. Otro asunto, muy bien tratado por RUIZ-RICO (2017), es el conflicto competencial que se deriva al regularse un derecho fundamental recogido en los artículos 9 y 23 de la Constitución Española por un reglamento o una disposición municipal.

Desde una perspectiva analítica y sustancial del asunto, la dirección por la que se decantan los consistorios municipales guarda más relación con el sostenimiento del poder y la pluralidad, caracteres propios de la gobernanza¹, utilizando para ello otra perspectiva del proceder deliberativo: la participación asociativa. En muchos municipios es a través de asociaciones o agrupaciones vecinales como se operativiza este cauce de inmediatez participativa. Lo cierto es que, con o sin intenciones de volverles afines al poder, las subvenciones, cesiones de espacios o incluso premios por su aportación a la comunidad, institucionalizan este elemento vital para la expresión libre de la sociedad civil. Las bienintencionadas propuestas, incentivos o políticas de regulación de la vida asociativa no generan sino una reacción contraproducente en términos de calidad democrática, pues se transforma al ciudadano activo en usuario de servicios, y por tanto, pasivo de las actuaciones de la Administración local en cuestión. Además, la participación se desplaza hacia el centro de poder que constituye la Administración, volviéndose un elemento más de sus estrategias u objetivos institucionales. Asimismo, la ausencia de regímenes sancionadores por tratamientos clientelares, o de códigos de buenas prácticas, hace que el asociacionismo se vuelva un instrumento más de canalización de conflictos, un elemento más que confirma que nuestra cultura política sitúa al representante como el que responde y no como el que pregunta a la ciudadanía.

1. Caracteres propios de la gobernanza porque su objetivo se reduce a prevenirse contra riesgos, amenazas o peligros, teniendo la función de controlar el presente y por tanto el *statu quo*. Ver HERMET 2018.

Todo lo anterior no viene sino a confirmar la inclinación de los poderes públicos, concretamente las entidades locales, por las democracias asociativas. Así, las democracias actuales pasan por constituir a los grupos, asociaciones o colectividades como los sujetos políticos relevantes de la acción y la participación política, quedando el individuo en un segundo plano.

2

Las innovaciones democráticas

Frente a las preferencias de las Administraciones locales por los procesos convencionales de participación, las innovaciones democráticas están al orden del día y se superponen ya no solo como demandas civiles, sino como una exigencia proveniente desde instituciones comunitarias como la Comisión Europea o internacionales como la *United Nations Public Administration Network* o la OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*). De entre todas las innovaciones, podemos dividir las en 5 tipos²: democracia directa³, procedimientos consultivos, co-network, reformas electorales o la e-democracia introducida por Newton (2012, págs. 8-9). Estas afectan de plano al proceder habitual de las instituciones, confirmando la idea que desarrollaba BOBBIO (2007, pág. 63) de que el proceso de democratización que marca nuestra era es el paso de la democracia política a la democracia social⁴, es decir, la extensión del poder ascendente que hace tambalear las organizaciones jerárquicas y la burocracia clásica. Esta tipología supone –a mi entender– un conglomerado de innovaciones que destacan a la participación como el eje central de su motivación. Precisamente la democracia social trae consigo la progresión democrática a diversos planos de la vida: cultura, familia, sociedad, economía.

2. GEISSEL, B. (2009), “How to Improve the Quality of Democracy? Experiences with Participatory Innovations at the Local Level in Germany”, *German Politics and Society*, 93, vol. 27, n.º 4, 51-71.

3. Al referirme a democracia directa no supongo un cambio sustancial en la estructura de nuestro sistema político como democracia representativa, sino la introducción de mecanismos y herramientas que le son propios y que suponen una innovación al proceder democrático.

4. Podemos interpretar, por tanto, que estamos en el segundo paso de la tarea infinita –como expresa ARANGUREN en *Ética y Política* (1980)– de democratización de la sociedad, de compromiso, de *engagement* total. Siguiendo a SARTRE, de la democratización a todos los niveles, democracia cultural y, en definitiva, democratización de la vida, de los comportamientos familiares y sociales.

Así pues, la democracia directa, que no se debe confundir con la democracia Roussoniana propia de los dioses⁵, es el método por el que la ciudadanía expresa su interés de forma más directa, sin la intermediación de ningún representante. Esta innovación tiene una connotación profundamente utilitarista, al considerar implícitamente que ningún representante sabe evaluar o clarificar qué o cuál es el interés del individuo mejor que él mismo. Esto es totalmente cierto, pero ¿constituye la suma de los intereses individuales el interés general o colectivo?; ¿esa expresión puede afectar a minorías?⁶

Esta pregunta suscita muchas reflexiones y no nos ocuparemos de ella ahora, pero es importante observar esta innovación desde esta perspectiva. La democracia directa tiene entre sus filas a los referéndum, iniciativas populares, consultas populares... en fin, toda una amalgama de herramientas consultivas que se plantean desde la palestra política hacia la ciudadanía, destacando, por tanto, por su regulación y la previsión de su resultado.

En otro orden, los procedimientos consultivos de un corte más deliberativo suponen la participación “reflexiva” de la ciudadanía. Esto quiere decir que su opinión constituye la construcción del pensamiento político, sin que eso resulte de una política o decisión lógica. Es decir, si en un debate yo planteo A, el mediador traslada B a raíz de A y el responsable aplica C en consecuencia de B, significa que mi opinión ha calado, pero no ha generado una reacción de respuesta inmediata a mi planteamiento. Esto supone que los ciudadanos discuten las políticas públicas y asesoran a los órganos de toma de decisiones sin menoscabar su potestad direccional. El impacto de la decisión de los ciudadanos es relativamente pequeño, ya que a menudo pasa por los órganos decisores sin que se le preste mucha atención. Sin embargo, esta innovación construye habilidades cívicas y conocimiento del funcionamiento, acostumbrado a ser hermético, de la Administración y los poderes públicos (GEISSEL 2012, 176-77).

El resultado lógico de estas innovaciones es la combinación de los dos anteriores: la cogobernanza (*co-network*). Esta incluye en su cartera los mencionados presupuestos participativos, las asambleas ciudadanas y los concejos ciudadanos (NEWTON 2012: 9). Este enfoque integral de toma de decisión con resultado ciertamente tangible: decisión vinculante y con efec-

5. ROUSSEAU advertía en el *Contrato social*, III, página 15, que, si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. A lo que seguía: un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres.

6. Para ver las amenazas y tener una respuesta más o menos clarividente del asunto, ver RUIZ VIEYTEZ 2017.

tos jurídicos, surge –como bien menciona TALPIN (2012: 9)– de la crítica al Gobierno representativo. La codecisión que surge de esta innovación expresa un nuevo horizonte democrático en el que la representación ya no es el bastión imprescindible para comprender y hacer funcional a la democracia. La diferencia primordial con respecto a las anteriores es su duración en el tiempo, al no tratarse de algo puntual, sino que se constituye como continuas formas de compromiso y tiene la vocación de constituirse como un proceder habitual (SMITH 2005, TALPIN 2012: 184).

No menos importantes, aunque entran dentro de la categoría de innovaciones convencionales, son las reformas electorales. Entre ellas destacan las reglas de cuotas, la edad mínima para votar, la introducción de barreras a la participación (como la formación o la alfabetización), y los sistemas electorales (proporcionales o mayoritarios). Quizás sea esta innovación la menos innovadora, ya que plantea cambios en el funcionamiento de algo que ya existe, no plantea nada novedoso a nivel estructural. De hecho, estas innovaciones, comenzando por la extensión del sufragio, se vienen produciendo desde el siglo XIX-XX. Sin embargo, tiene un valor añadido si consideramos arreglos que modifican el peso relativo del voto de un individuo en función de algunos aspectos como la formación, la edad, la ocupación, su relevancia en las redes sociales, o reformas que impliquen alguna innovación sustancial en la manera de votar. Evidentemente es muy aventurado considerar que una papeleta electrónica es una innovación participativa sustancial.

A raíz de la extensión del uso de las TIC y el inherente desarrollo de la sociedad de la información surge la *e-democracia*. Contrariamente a lo que pueda parecer es la que en términos de alteración del contenido sustantivo de la democracia moderna es menos agresiva. En cambio, para la Administración pública es un espacio lleno de quebraderos de cabeza, ya que puede suponer en según qué casos vulneración de derechos, concretamente los recogidos en el artículo 11 de la LPAC, a saber: a) formular solicitudes; b) presentar declaraciones responsables o comunicaciones; c) interponer recursos; d) desistir de acciones; e) renunciar a derechos. Sea como fuere, esta innovación democrática tiene una relación unidireccional resumida en dos oportunidades: prestación de servicios y provisión de información (SMITH 2009, 142-43). Como podemos intuir, la relación de poder sigue siendo asimétrica, es decir, es el poder público quien sostiene la batuta y la ciudadanía sigue teniendo esa connotación de administrado. Administrado porque se sitúa en un plano de pasividad, de usuario de servicios. Siguiendo la teoría del Estado benefactor y prestador de servicios esta innovación es una herramienta que se presenta como una oportunidad a la Administración y al Estado de legitimar, de mejorar los servicios y de

ser más complacientes a la ciudadanía sin trastocar ninguno de los pilares que los constituyen.

La reflexión que suscita es que efectivamente este desplazamiento del poder no solo cambia sustancialmente nuestra manera de proceder democrático, sino que también contradice la determinación de los partidos políticos como la expresión y el instrumento fundamental de la manifestación de la voluntad popular (artículo 6 de la Constitución Española) y merma considerablemente la ya citada capacidad de dirección y las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley (artículo 69.2 LRBRL).

3

Nuevo papel parlamentario

Situar al ciudadano en el centro del debate político supone no solo cederle la soberanía, sino también trasladarle el conflicto. La autoridad política confirmada por la democracia para esta tarea no es la ciudadanía, sino el Parlamento (MANIN 1998). Una institución que tiene el deber de procesar el conflicto, una estructura creada precisamente para paralizar las voces facinerosas y sobreponer las voces apacibles con la motivación más noble: el interés general (HAMILTON, MADISON y JAY 1787). Existen muchas maneras de entender qué es el interés general, desde situarlo en el interés de las oligarquías a situarlo en el interés de la mayoría. Aquí debemos entenderlo como un interés particular, concretamente el interés nacional constituido precisamente desde el concepto de representación. Ciertamente la representación no guarda ninguna relación con obedecer a los deseos populares, sino con promulgar el bien nacional por parte de una élite política selecta (FENICHEL PITKIN 1967). Sea más acertado o más alejado del interés particular de los ciudadanos, constituye la dirección de la nación, un valor superior al interés de las mayorías sociales o las minorías oligarcas.

Rodeado de un cierto halo místico, el interés general es el encuentro de los intereses particulares, es la unión que suaviza la rudeza del conflicto de intereses parciales y colma el vacío que los separa. Bajo esta aproximación se asienta el reservar el derecho de dirección y decisión a la Cámara madre, el Parlamento.

Como instrumento lógico de las instituciones públicas, la Administración articula, desde su personal de ventanilla hasta el director general de la unidad, el principio del interés general, resumido de forma expresa en el ordenamiento jurídico, es decir, en el imperio de la ley. Aunque pueda tener

cierto fundamento filosófico e incluso justifica el reservar la potestad de dirección, es decir, el manejo del poder, no debemos olvidar que el sistema representativo se asienta sobre la desconfianza a las masas populares en general y al individuo “egoísta” en particular. El egoísmo que destacan los padres fundadores de la democracia representativa (John Stuart Mill, James Madison, Edmund Burke, Alexander Hamilton, entre otros) guarda relación con la búsqueda del interés propio del individuo, en definitiva, los intereses parciales y temporales tan amenazados por el devenir de opiniones e influencias. Es en este punto donde debemos revisar si realmente la sociedad y el ciudadano en concreto están preparados para sufrir en su propia piel el poder. Recordando al conde de Shaftesbury:

No es seguro confiar las propiedades del pueblo [aquí podríamos sustituirlo por el interés general] a hombres que no tienen nada por sí mismos, por miedo a su indigencia doméstica.

La incapacidad junto con la volatilidad de según qué sujetos o colectividades hacen que los mecanismos de participación de forma extensiva y sin control o intermediación institucional puedan plantear serios problemas a la integridad de minorías o al libre desarrollo del individuo. Por lo tanto, aunque algo polémico, pero a mi entender nada descabellado, el principio ateniense *ton athenaionho boluemenos hois existin*, es decir, cualquier ateniense que quiera de entre los que puedan, es un buen principio a regir. Se trata de establecer no límites naturales o preexistentes, es decir, condición de raza, posición social..., sino criterios cívicos que hagan del ciudadano moderno enunciado por Edmund BURKE (1774) un ciudadano contemporáneo. El ciudadano heredero del Estado providencia tenía en su mente la idea de que delegábamos para exigir, para no implicarnos del todo y desresponsabilizarnos de las decisiones (ARANGUREN 2005). Ahora nos encontramos con una situación distinta; el Estado hegeliano representante de la filantropía universal y la sociedad civil egoísta infinitamente se construyen sobre una realidad que ya no existe, en la que no se puede atribuir de forma absoluta esa virtud filantrópica (MORA 2002: pág. 15). Esta presencia de un nuevo ciudadano se ve amenazada por nuestra experiencia democrática. Nuestra cultura política y la orfandad de poder público que padecemos durante 40 años nos desarrollan particularmente una concepción del “nosotros” excesivamente estrecha; tanto es así que lo nuestro a veces degenera en lo mío: mis asuntos, mi familia, mis aficiones, mi calle (ARANGUREN 2005).

Bajando al plano jurídico-constitucional, nuestra Constitución reconoce la importancia de las Cámaras en el artículo 66, al atribuir a las Cortes Generales la función de representar al pueblo español. Las Constituciones que respaldan los sistemas parlamentarios introducen la figura de la asam-

blea democrática como un faro en el que toda opinión contenida en el país se resuma y discuta (PHILLIPS GRIFFITHS y WOLLHEIM 1960). Es más, en pos de salvaguardar ese interés general que se atribuye a la función de representar, el artículo 67.2 de la misma Constitución elimina el mandato imperativo, lo que fulmina la relación de poder ascendente, desde el ciudadano-votante hasta el miembro elegido. Al margen de que este mandato constitucional guarda también interés en prevenir relaciones clientelares y malas prácticas democráticas, como la posible influencia desmedida de los *lobbies* o la presión social de algunos sectores, lo cierto es que las Cortes se sitúan como los únicos garantes reconocidos y directos de los principios democráticos, si tenemos en cuenta al Gobierno como un poder derivado. Así pues, la misión de estos depositarios del poder es indicar las necesidades, ser un órgano para las peticiones populares, un palenque –como expresa John Stuart MILL (1865: 104)– de discusión para todas las opiniones sobre los asuntos públicos de cualquier importancia. Aunque “... el manejo real de los asuntos corresponde a un pequeño número de hombres ilustrados, expertos y preparados al efecto por una educación y prácticas especiales que deben responder frente a la nación” (MILL 1865).

Sustituir el bastión de la representación por el de la participación como sustento democrático supone programar la obsolescencia de la institución cameral: el Parlamento. De hecho, suponer que la ciudadanía puede expresar su opinión y preferencia de forma reiterada, constituyendo la agenda política, tiene una reacción lógica: ¿de qué sirve el Parlamento?; ¿acaso es necesaria la representación de intereses cuando estos mismos ciudadanos los están representando?

Este asunto no es cosa fácil, se enfrenta al abstencionismo, a la imposición de las mayorías sociales o de las minorías elitistas. No hay que pasar por alto que la aparición del Parlamento surge por la incapacidad de representar los intereses de un colectivo cada vez más grande. Esta nueva sociedad tiene aparentemente la oportunidad de constituirse como la única garante de su interés y trasmitírselo al poder central. Sin embargo, eliminar el debate, la reflexión y en definitiva las voces apacibles puede traer consigo innumerables problemas de convivencia social.

4

¿Cuál es el resultado? Algunos datos

Sin duda, la introducción de nuevos elementos que constituyen una nueva forma de operar nos dirige hacia otra senda democrática. En este nuevo

mundo de disrupción la participación se ha tomado desde ambos frentes como el *totum revolutum* del saneamiento de nuestras democracias, y parece claro que la ciudadanía está expectante a la evolución de esta nueva relación con el ente jurídico: la Administración pública.

Expectante precisamente porque, aunque los usos de medios electrónicos para las compras, las gestiones entre particulares o las comunicaciones se han disparado, la relación con la Administración y los usos de los servicios que dispone vía telemática parecen ser inocuos a esta exaltación de lo virtual sobre lo real. Si observamos los datos que ofrece la encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, año 2017, del Instituto Nacional de Estadística, un 61,5 % de las personas que han utilizado Internet en los últimos 12 meses ha contactado o interactuado con Administraciones o servicios públicos por motivos particulares. Según la misma nota de prensa este porcentaje equivale al 52,3 % del total de la población de 16 a 74 años (2,2 puntos más que en 2016). Es precisamente en la forma de proceder donde nuestros presagios se materializan: el 54,9 % de los usuarios declara haber obtenido información, el 42,8 % descargó además formularios oficiales, y tan solo el 39 % envió formularios cumplimentados. Más preocupante es aún para el tema que nos ocupa el hecho de que los usuarios de Internet que no enviaron sus formularios traen causa de que lo hizo otro en su lugar (48,5 %), de falta de habilidades (28,4 %), de no disponer de firma o certificado electrónico (27,9 %) y/o de la inseguridad de ceder sus datos personales (20,4 %).

En tanto, la Administración, siguiendo con la inspiración que marca una de las leyes constitutivas de nuestro derecho administrativo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC en adelante–, refleja su preferencia y la consecuente imposición de los medios electrónicos sobre los presenciales. Imposición porque, al tratarse de una relación de poder asimétrica, en la que la Administración tiene una posición predominante con respecto al ciudadano, las decisiones preferentes o recomendadas que adopta terminan por constituirse como un deber más que como un derecho. Sin dedicarles mucha profusión, nada más mencionar el artículo 41 de la LPAC sobre la preferencia por la notificación por medios electrónicos, el artículo 98 de la LPAC sobre la utilización de medios electrónicos para pagos derivados de sanciones pecuniarias o multas, o lo establecido en el artículo 14 de la LPAC sobre derechos y deberes de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas. Ciertamente la obligación de relacionarse por medios electrónicos se reserva a personas jurídicas, entidades sin personalidad o colectivos de personas físicas que, por sus condiciones econó-

micas y conocimientos técnicos, tienen acceso y disponibilidad de esos medios.

Es en este último punto donde encontramos la vocación de hacer extensiva esta obligación. Cuesta imaginarse, a excepción de grupos en riesgo de exclusión o perfiles demográficos a los que la tecnología supera, que la mayor parte de la sociedad española no corresponda a esa colectividad de personas físicas que tienen capacidad y disponen de esos medios para utilizarla. Así pues, como indica el Boletín de indicadores de Administración Electrónica correspondiente al mes de septiembre de 2017, el porcentaje de tramitaciones electrónicas frente a presenciales es de un 76,8 % en 2016. El paulatino incremento del volumen de tramitaciones electrónicas de servicios ofrecidos al ciudadano debe observarse con cierta cautela. Principalmente este dato viene a referirse al porcentaje de tramitaciones generadas por la Administración, es decir, de forma descendente, lo que supone que es una relación desde la Administración a la ciudadanía. Esto quiere decir que extrapolar esta experiencia a un proceso participativo, en el que la relación es ascendente y descendente al mismo tiempo, se puede encontrar con problemas de diferente naturaleza: la manipulación de voto electrónico por terceros, los *hackers* informáticos, la escasa validez jurídica de los resultados de las consultas, la poca regulación, entre otros que pudieran surgir.

Este testimonio popular suscita una pregunta más importante: ¿es un reflejo de lo que sucedería tras la introducción de sistemas innovadores de participación como la participación en asuntos públicos de forma telemática?

Ciertamente la apatía o la indiferencia en procesos que conllevan la expresión de la voluntad de grupos o individuos no es síntoma de crisis, sino de la perfecta salud de la democracia (BOBBIO 2007: pág. 80). Aunque existen colectivos que observan la abstención o la no participación como expresiones mismas de la disconformidad, debemos observar esta discusión en las formas de participación convencionales como el voto. En cambio, si hablamos de una extensión de las posibilidades de participar, es decir, del número de espacios habilitados a la participación, la no participación trae otra causa que no es precisamente la no participación como protesta o expresión de disconformidad.

5

¿Hacia dónde nos dirigimos?

Determinar concretamente el futuro de estas innovaciones es un trabajo más de futurólogos o gurús de la política. Lejos de hacer algunas predicciones,

el objetivo del apartado es identificar aspectos que pueden dirigirnos hacia una u otra senda democrática. Lo que sí está claro y ya se viene anunciando de tiempo atrás es que la participación como eje principal de la democracia no solo desplaza la representación como un elemento de segundo orden democrático, sino que además altera nuestros fundamentos direccionales, de toma de decisión y en definitiva del manejo del poder, que es el fin último de la creación de los sistemas políticos y de las instituciones que lo conforman. Pese a todo, nuestro actual sistema introduce la participación como un medio, un medio para reafirmarse y sobre todo hacerse reconocible para la ciudadanía.

Atestiguado lo anterior, los esfuerzos de la Administración en particular –y de nuestra democracia en general– por ser más transparente, dinámica e innovadora, y –valga la redundancia– democrática, son derivados de la adopción tanto de la nueva gestión pública –como estrategia para adaptar los procedimientos de la producción privada a la producción pública– como de la gobernanza –como estrategia comunitaria cuyo objetivo es prevenir los riesgos, amenazas y peligros a que nos enfrenta la pluralidad–. La finalidad de la gobernanza desde un plano eminentemente técnico es reforzar que el pluralismo contribuya a la acción política, desparasitándolo a su vez de los elementos perjudiciales que lo acechan.

Parece que nuestro futuro inmediato es traducir los avances tecnológicos y la *sociedad red* (CASTELLS 2006) a los procedimientos clásicos de la democracia representativa. La dirección parece ser la democracia virtual. Esta supone un arreglo institucional que salva el debate ya milenar de participación o representación como ejes clave de la democracia, maquilando su funcionamiento eminentemente representativo. Así, sin alterar los fundamentos que la componen, nuestra Constitución ofrece su respaldo a innovaciones que tengan el carácter de fomentar la vida asociativa y en definitiva la cultura democrática, sin que eso suponga la determinación del ciudadano como el sujeto político principal, y salvando así el papel de los partidos como los organismos fundamentales de canalización del conflicto y del poder.

6

Referencias bibliográficas

ARANGUREN, Luis, 2005: “La participación ciudadana: posibilidades y retos”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 22, noviembre 2005, págs. 1-23.

- BOBBIO, Norberto, 2007: *El futuro de la democracia*, 3.^a ed., Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- CASTELLS, Manuel, 2006: *La sociedad red: una visión global*, Alianza Editorial, Madrid.
- FENICHEL PITKIN, Hanna, 1967: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.
- HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J., 1787: *El federalista*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2001.
- MANIN, Bernard, 1998: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid.
- MILL, John Stuart, 1865: *De los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- MORA, S., 2002: “Presencia pública del voluntariado”, Colección “A fuego lento”, 7, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, Madrid.
- PHILLIPS GRIFFITHS, A. y WOLLHEIM, R., 1960: “How Can One Person Represent Another?”, *Aristotelian Society, Supplementary Volumes*, 34, págs. 187-224 (<http://www.jstor.org/stable/4106658>).
- RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J., 2017: “La democracia directa como alternativa a la democracia representativa: algunas lecciones desde la experiencia suiza”, *RVAP*, 108, págs. 153-180 (<https://www.euskadi.eus/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aIdRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=38&t59aContenido=5&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=108>).
- RUIZ-RICO RUIZ, Catalina, 2017: “Semblante jurídico de la democracia deliberativa local y sus aspectos polémicos”, *RVAP*, 108, págs. 445-478 (<https://www.euskadi.eus/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aIdRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=41&t59aContenido=5&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=108>).

