
¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época?

Internet y la gestión pública

En este artículo se plantean cuestiones relacionadas con los efectos que el cambio de época que estamos atravesando, genera en el funcionamiento de los sistemas democráticos y en las formas de funcionar de las administraciones públicas. Se sostiene que la generalización de Internet ha modificado y modificará mucho más los procesos de *policy making* a los que estábamos acostumbrados, ya que produce grandes efectos en los procesos de intermediación que no aportan valor, y rompe esquemas más o menos asentados de negociación y configuración de políticas. Cada vez más la política y las políticas no es exclusivo de las instituciones, y ello obliga a ir más allá del debate histórico contemporáneo entre mercado y Estado. En ese contexto se exploran caminos para reforzar la transparencia y la participación ciudadana en el funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas.

Artikulu honetan pasatzen dugun era aldaketaren ondorioei buruzko ideiak adierazten dira. Zentzu horretan ondorio hauek nola eragiten duten sistema demokratikoen eta Herri Administrazioen funtzionamenduaren eratan. Interneten bilakaerak policy making prozesuak ohikoak baino askoz gehiago aldatu eta aldatuko dituela baieztatzen da. Bilakaera horrek ez balioko bi-tarteko prozesuetan ondorio handiak eragiten dituelako. Gainera negoziazioaren eta politikan konfigurazioaren sustatutako eskemak apurtzen ditu. Gero eta gehiago politika eta politikak instituzioetan ez dira amaitzen. Horrek merkatuaren eta Estatuaren arteko eztabaida historikotik harantzago joanaraztera behartzen du. Testuinguru horretan politiko eta administrazioaren funtzionamenduaren gardentasuna eta herritar partaidetza indartzeko bideak miatzen dira.

This paper examines issues concerned with the way in which the current change of era affects the workings of democratic systems and public administrations. It argues that the widespread use of the Internet has already changed the customary processes of policy-making, and will change them much more in the future, since it has a major effect on processes of intermediation that do not add value and it breaks away from relatively firmly established frameworks of negotiation and policy configuration. Increasingly, institutions are no longer the be-all-and-end-all of politics and policies. This means that it is necessary to go beyond the past and present debate between the market and the state. Against this background, the paper explores ways of strengthening transparency and public participation in the workings of political and administrative institutions.

Índice

1. Introducción. Cambio tecnológico y cambio de época: el impacto en la política y las políticas
2. Internet, política y políticas: impactos y consecuencias
3. Algunas ideas sobre política, políticas y gestión pública en el cambio de época
4. Pistas para el camino

Referencias bibliográficas

Palabras clave: políticas públicas, Internet, transformación tecnológica.

Keywords: public politics, Internet, technological transformation.

Nº de clasificación JEL: H83, O33, D73.

1. **INTRODUCCIÓN. CAMBIO TECNOLÓGICO Y CAMBIO DE ÉPOCA: EL IMPACTO EN LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS**

Cada día que pasa podemos ir constatando que estamos atravesando un proceso de interregno, de transición entre dos épocas (Subirats, 2011). No es sólo una crisis. Nos han cambiado las pautas de trabajo y de vida. Nos comunicamos, informamos y actuamos desde otras plataformas y medios. Las estructuras familiares se han diversificado y modificado de manera notable. Los ciclos vitales tienden a alargarse, y ello pone en cuestión los hitos tradicionales que separaban juventud, fase adulta y ancianidad. Los barrios, ciudades y pueblos en los que vivimos son más heterogéneos. Muchos de los problemas que nos afectan más directamente (trabajos, salarios o hipotecas) dependen de decisiones y situaciones que no sabemos a quién atribuir.

En medio de toda esa sacudida, la política, las políticas y las administraciones públicas parecen seguir a su aire, afrontando esa gran transformación como si lo que aconteciera fuera algo meramente temporal. No parece que pueda negarse que estemos situados en una sociedad y en una economía más abierta. Una economía y una sociedad más interdependiente a nivel global. Más parecida globalmente, más diversificada en cada espacio. Pero, la política, las políticas y las administraciones públicas siguen en buena parte ancladas en la lógica que sintetizó Jellinek (1978): territorio, po-

blación, soberanía. Unos vínculos territoriales y de población que fijan competencias y marco regulatorio, pero que hoy resultan muy estrechos para abordar lo que acontece. Una soberanía cada día puesta en cuestión por todo tipo de poderes que transitan y fluyen por los intersticios políticos, competenciales y administrativos.

Parece evidente que ese escenario no sería posible sin un sustrato de gran transformación tecnológica que lo haga posible. Lo que quizás no tenemos tan claro es si esa transformación tecnológica implica simplemente hacer mejor lo que ya hacíamos (como si, por ejemplo, nos hubieran regalado un martillo nuevo, más cómodo, más eficaz), o implica entrar en cambios mucho más profundos y significativos. Lo cierto es que los impactos empezaron siendo muy importantes en los sistemas de producción, permitiendo robotizar fases productivas muy significativas. Al mismo tiempo, ello potenció la deslocalización de grandes complejos productivos, aprovechando las innovaciones y las ventajas comunicativas y de movilidad. Pero, a partir de ahí, y a caballo de ese mismo cambio tecnológico, a lo que hemos asistido es a una financiarización sin precedentes del sistema económico, que ha ido diferenciando y haciendo crecer el mercado financiero (abierto 24 horas, con significativas dosis de automatización vía las *high-frequency trading machines*, sin restricciones territoriales, fácilmente situado en espacios libres de impuesto, y con bajísimos costes de infraestructura), alejándolo del mercado productivo real, que tiene restricciones de localización (y por tanto de regulación) más altas.

Pero, la transformación tecnológica se ha ido extendiendo y ha llegado a la esfera personal, modificando conductas, formas de vivir y de relacionarse. Hoy día no hay espacio en el que Internet no tenga un papel significativo y esté transformando las condiciones en que antes se operaba. Y ello funciona y afecta sobre todo a las instancias de intermediación que no aportan un valor claro, más allá de su posición de delegación o intermediación, desde las agencias de viaje a las bibliotecas, de la industria de la cultura a los diarios, desde los partidos a los parlamentos o los partidos políticos. Es evidente que la proliferación y generalización de Internet en los aparatos más personales como teléfonos móviles, o la rebaja en los precios de acceso a los ordenadores portátiles, han convertido a Internet en una fuente esencial para relacionarse, informarse, movilizarse o simplemente vivir.

Los impactos han sido y son significativos también en los espacios de la política y de las políticas. Recapitulando, sabemos que a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX la propia transformación del sistema económico se acompañó, no sin tensiones y conflictos de todo tipo y dimensión, de la transformación democratizadora del sistema político. Podríamos decir que en la Europa Occidental, y tras los muy significativos protagonismos populares en los desenlaces de las grandes guerras, se consigue llegar a cotas desconocidas hasta entonces de democratización política y, no por casualidad, de participación social en los beneficios del crecimiento económico en forma de políticas sociales, promovidas a partir de los inicios del siglo XX y consagradas a partir de 1945 en la forma de Estado de bienestar.

Democratización y redistribución aparecen entonces conectadas, gracias al mecanismo excepcional de regulación del orden mercantil que significaron las políticas fiscales, justificado por la voluntad política de garantizar una cierta forma de justicia social a los más débiles. Ese modelo, en el que coincidían ámbito territorial del Estado, población sujeta a su soberanía, sistema de producción de masas, mercado de intercambio económico y reglas que fijaban relaciones de todo tipo, desde una lógica de participación de la ciudadana en su determinación, adquirió dimensiones de modelo canónico y aparentemente indiscutido.

Las administraciones públicas vieron muy ampliadas sus funciones, sus efectivos y su ámbito de intervención. A medida que aumentaba la agenda de intervención de los poderes públicos, crecía el número de personas que prestaban servicios en sus administraciones, crecían las normas y los procedimientos vinculados a esas intervenciones, y se acrecentaba el interés por relacionar la importante cifra de recursos en que se basaba esa capacidad de acción y los resultados que conseguía. Es evidente que el surgimiento de perspectivas como la gestión pública o el análisis de políticas públicas, tiene que ver con ello, complementando lo que hasta entonces era un campo casi dominado en exclusiva por las lógicas propias del garantismo jurídico y el procedimentalismo administrativo.

En los últimos años, muchas cosas han cambiado al respecto. Los principales parámetros socioeconómicos y culturales que fueron sirviendo de base a la sociedad industrial están quedando atrás a marchas forzadas. Y muchos de los instrumentos de análisis que nos habían ido sirviendo para entender las transformaciones del estado liberal al estado fordista y keynesiano de bienestar, resultan ya claramente inservibles. Y ha sido entonces cuando hemos visto que esas estructuras de redistribución no se basaban en criterios compartidos de justicia social ni en un consenso sobre los derechos fundamentales, sino simplemente a la existencia o no de partidas presupuestarias disponibles, una variable muy frágil en plena crisis de fiscalidad.

En efecto, estos cambios no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones políticas, y el poder que de ellas emana, siguen en buena parte anclados al territorio. Y es en ese territorio donde los problemas que generan la mundialización económica y los procesos de individualización se manifiestan diariamente. La fragmentación institucional aumenta, perdiendo peso el estado hacia arriba (instituciones supraestatales), hacia abajo (procesos de descentralización, «devolution», etc.), y hacia los lados (con un gran incremento de los partenariados públicos-privados, con gestión privada de servicios públicos, y con presencia cada vez mayor de organizaciones sin ánimo de lucro presentes en el escenario público). Al mismo tiempo, comprobamos como la lógica jerárquica que ha caracterizado siempre el ejercicio del poder, no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional, y cada vez menos en estatuto orgánico o en ejercicio

de jerarquía formal. Hemos descubierto que el Estado no es ya la representación democrática de un conjunto de individuos, sino un simple actor más en el escenario social. Un actor más, y no el más fuerte, en la dinámica del mercado global. Un actor que resulta cada vez más condicionado y limitado en su capacidad de acción por la creciente colusión de sus políticas con los intereses privados.

Es en ese nuevo contexto en el que hemos de situar el debate sobre los posibles efectos que Internet tiene y puede tener en la forma de funcionar de poderes y administraciones públicas. ¿Se trata simplemente de un nuevo instrumento que agiliza y permite hacer mejor las tareas que ya se realizaban? ¿O, más bien, Internet rompe con muchos de los fundamentos en que se basaba la delegación representativa en el campo político o la intermediación administrativa en el campo de la gestión?

2. INTERNET, POLÍTICA Y POLÍTICAS: IMPACTOS Y CONSECUENCIAS

2.1. A modo de introducción

Desde hace mucho tiempo se sabe que los instrumentos de comunicación e información modifican muy significativamente las pautas de conformación de la opinión pública y los procesos de construcción de legitimidad política. Son innumerables los trabajos realizados al respecto sobre prensa y política, son constantes las referencias al uso que hicieron Roosevelt o Göebbels de la radio, o sobre la revolución que significó la aparición de la televisión en el debate político, con el clásico ejemplo del debate Nixon-Kennedy. ¿Qué decir de lo que está ya implicando Internet y sus tremendos impactos y modificaciones de las relaciones sociales de todo tipo? Estamos en plena eclosión del tema, y hemos ido observando y sintiendo la creciente significación del cambio, desde la campaña de Obama, la reacción ante los atentados en Madrid del 11 de marzo del 2004 y los intentos de manipulación del gobierno de entonces, o las nuevas formas de socialización y movilización política de Facebook o de Twitter con ejemplos recientes en el norte de África, en España o en Estados Unidos. En este apartado expondremos algunas convicciones y muchas dudas, pero no creemos que se pueda hablar seriamente de renovación de la política y de la gestión pública en este inicio de siglo sin referirnos a las tecnologías de la información y la comunicación y sus efectos en la gobernanza colectiva.

Hace años, en una conferencia sobre la sociedad de la información, el rector de la Open University, John Daniel, afirmó: «Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?». La frase es una buena forma de expresar las grandes expectativas generadas en muchos y distintos campos de nuestra vida ante la perspectiva que abre la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero al mismo tiempo, el desconcierto que reina ante sus posibles utilidades e impactos. La anécdota recuerda al comentario que realizó el precursor de la comunicación sin hilos, Guglielmo Marconi, cuando algunos de sus colabora-

dores, alborozados por el descubrimiento, dijeron, «ya podemos hablar con Florida», a lo que Marconi respondió: «¿Pero tenemos algo que decir a los de Florida?». De manera parecida, podemos afirmar que no hay día que no encontremos a alguien entusiasmado con las posibilidades que abren las nuevas tecnologías en el campo de la democracia y el funcionamiento del sistema político. Pero, deberíamos primero pensar en los problemas que hoy tenemos planteados y en las utilidades potenciales y reales de esas TIC.

Un experto en democracia como Benjamin Barber ha dicho que la modernidad puede ser definida políticamente por las instituciones democráticas, y social y culturalmente por la civilización de la tecnología (Barber, 1984). Pero, las relaciones entre estos dos componentes no están exentas de ambigüedades. Mientras algunos, como Jean Jacques Rousseau, se manifestaron siempre recelosos ante los efectos que el progreso científico tendría sobre la privacidad y la igualdad en las relaciones políticas, otros como Karl Popper o Bertrand Russell, entendieron que existía una estrecha relación entre el espíritu de la ciencia y el éxito de las instituciones democráticas. De manera simple podríamos decir que existen diversas (y no obligatoriamente excluyentes) posibilidades para Internet y las TIC en relación a la democracia política. Pueden agravar los problemas que hoy presenta la democracia representativa y el funcionamiento de las administraciones públicas, pueden ayudar a solucionar o superar esos problemas, o pueden crear problemas nuevos que las propias TIC no sean capaces de resolver.

Los hay pesimistas, que consideran que si la primera generación de los media (radio, tv), ya convirtió a la política en algo casi virtual, ello se verá sumamente reforzado en la segunda generación de los media (redes electrónicas interactivas), conduciendo a una especie de apoteosis de formas políticas sumamente dirigistas. Para completar ese escenario pesimista, se recuerda que Internet permite un exhaustivo control de datos desde las administraciones públicas, un sofisticado *marketing* político y configura altas posibilidades de manipulación informativa con poco margen para generar cambio. De hecho, tenemos pruebas evidentes (en China, en Siria, en Cuba o en Gran Bretaña, para poner solo algunos ejemplos recientes) del constante intento de los gobiernos de cualquier signo político para controlar las redes sociales.

Los ciberoptimistas, en cambio, consideran que Internet y las TIC, favorecen un más fácil acceso de la ciudadanía a las actividades de los gobiernos y a la interacción con sus administraciones públicas, transformándolos en entes más controlables y con menores posibilidades de ejercer un control jerárquico sin los adecuados contrapesos y limitaciones. Y, al mismo tiempo, las nuevas formas de comunicación horizontal entre los ciudadanos, y su interacción con parlamentos, gobiernos y administraciones, puede llegar a equilibrar (o compensar al menos) el poder actual de los media, de los grupos de presión o de los partidos que logran condicionar la agenda política, la actuación de las administraciones y «formatear» las *issues* o temas del sistema. Sería esta una visión esperanzada de los efectos democratizadores y de contra-

peso de poder en relación a instituciones y élites que se manifiestan ahora más bien cerradas en relación a la sociedad.

Pero, en el campo que aquí nos interesa, hemos de reconocer que aparentemente las formas de operar de Internet y las TIC y las propias del sistema político y administrativo, no parecen ser demasiado coincidentes. La democracia, en su versión más convencional e institucional, nos ha acostumbrado a un escenario de deliberación, prudencia e interacción parsimoniosa, que conlleva habitualmente un gran derroche de tiempo. Todos somos conscientes que, en cambio, la revolución tecnológica de Internet, si por algo se caracteriza es precisamente por la rapidez que imprime a todo con lo que entra en relación. No se trata, por tanto, de incorporar sin más las TIC en el campo de las instituciones democráticas y sus formas y reglas de proceder. Pero, al mismo tiempo, es suicida para el sistema político y administrativo no tratar de ver y evaluar cómo cambian las relaciones e interacciones sociales y políticas la presencia cada vez más invasiva de Internet en nuestras vidas.

Nos interesa aquí analizar cuál es la diferencia que efectivamente genera el uso de las TIC en aquellos aspectos que pueden considerarse problemas o insuficiencias de los sistemas democráticos a fin de buscar conexiones útiles entre ambos mundos, desde posiciones no exentas de normativismo, ya que nos interesa aquello que refuerce la democracia, el escenario de lo común y se logren ampliar los espacios de participación cívica. Entendiendo, además, que a nuestras reflexiones deben incorporarse las especificidades del contexto europeo de democracias parlamentarias, con partidos relativamente bien organizados, notablemente centralizados, y con una fuerte presencia en la intermediación de intereses, que cuentan asimismo con administraciones bien establecidas y notablemente jerarquizadas. Podríamos decir por tanto, que han ido decantándose dos estrategias de uso de las TIC, aquella más de gestión o administrativa (que podríamos calificar como de mejora de relación con los usuarios) y aquella más propia de instituciones y partidos (a la que podríamos referirnos como elitista-democrática).

2.2. ¿Y la perspectiva de gestión?

Es evidente que las posibilidades de Internet y las TIC en el debate sobre el futuro de la democracia son múltiples, pero no es lo mismo trabajar en ellas desde la lógica interna del actual sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de construir, con la ayuda de las nuevas tecnologías, el viejo ideal de la democracia directa, o tratando de imaginar nuevas formas de articulación y gobernación colectiva.

Pero, realmente, ¿puede ser útil Internet en los procesos de innovación democrática y administrativa? Un elemento clave, entiendo, es empezar dilucidando si Internet es simplemente un nuevo instrumento, una nueva herramienta a disposición de los operadores políticos para seguir haciendo lo que hacían, o significa una sacudida, un cambio importante en la forma de hacer política. Desde nuestro punto de

vista, y siguiendo una afortunada expresión de Mark Poster (2007) a la que ya hemos aludido al inicio de este artículo, Internet no es un «martillo» nuevo que sirve para clavar más deprisa o con mayor comodidad los «clavos» de siempre. Esa visión reduce la revolución tecnológica y social que implica Internet a un mero cambio de instrumental operativo. Desde esa perspectiva, las relaciones de poder, las estructuras organizativas, los procedimientos administrativos o las jerarquías e intermediaciones establecidas, no variarían. En cambio, si entendemos que Internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar, altera profundamente los procesos y posiciones de intermediación, y genera vínculos y lazos mucho más directos y horizontales, a menores costes, coincidiríamos en que estamos ante un cambio en profundidad de nuestras sociedades. No forzosamente mejor, pero sí distinto. Desde este punto de vista, Internet expresa otro orden social, otro «país».

Tenemos ante nosotros algunas opciones significativas si pretendemos ir más allá del mero cambio instrumental. De hecho, hasta ahora, cuando se habla de *e-democracy* o de e-administración, más bien lo que encontramos son versiones «martillo» de la aplicación de Internet a lo que ya se estaba haciendo. Cuando se habla de e-democracy, lo que observamos es el intento de mejorar, usando Internet, la *polity*, es decir, la forma concreta de operar el sistema o régimen político y las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Y cuando se habla de e-administration, observamos el intento de aplicar las TIC sea en el campo más específico de las *policies* (o sea de las políticas públicas) y, sobre todo, de su gestión. Pero, deberíamos ser conscientes asimismo de que otro gran criterio de distinción hemos de buscarlo en si solo consideramos procesos de mejora y de innovación vía Internet dentro del actual marco constitucional y político característico de las actuales democracias parlamentarias europeas, o bien si estamos dispuestos, en una lógica de profundización democrática, a explorar vías alternativas de tomar decisiones y pensar y gestionar políticas, que incorporen más directamente a la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos.

No se trata, evidentemente, de un debate estrictamente técnico o de estrategia en la forma de adaptar la política democrática a los nuevos tiempos. El problema no es si Internet y las TIC sirven más y mejor para una cosa o para otra. El problema clave es dilucidar si los cambios tecnológicos generan o al menos permiten cambios en la estructura de poder. ¿Sirve Internet y las TIC para que seamos más autónomos, más capaces de decidir sobre nuestros destinos? ¿Sirve todo ello para que se amplíen los recursos de los que hasta ahora eran más dependientes y con más riesgos de exclusión? Detrás de las opciones con las que se van moldeando Internet, TIC y estructuras políticas y administrativas, lo que hay son distintas concepciones políticas sobre qué es la democracia y cuáles son las vías a seguir si se pretende reforzarla, profundizarla y acercarla a los ideales que inspiraron, hace ya años, muchos años de luchas y de construcción de derechos de ciudadanía. En este sentido, por ejemplo, entenderemos la significación que tiene la lucha por la neutralidad de la red, para

que no sea posible una nueva *enclosure* de apropiación mercantil y por tanto el debate de si Internet deba ser considerado un elemento esencial y básico de lo común, como el agua, la cultura, la tierra, la salud o la educación.

Si lo entendemos así, no se nos ocultará que en la base de partida de muchas estrategias de incorporación de las TIC en el funcionamiento actual del sistema político-administrativo, laten perspectivas estrictamente «mejoristas», pero para nada transformadoras. La perspectiva se sitúa en una lógica técnica, que busca renovar lo que ya funciona, situándose en el universo liberal-democrático, sin voluntad alguna de poner en cuestión la forma de operar de la democracia constitucional y parlamentaria, con sus mecanismos de participación centrados esencialmente en partidos y elecciones. Lo que, según esa visión, fallaría y podría ser objeto de mejora utilizando las TIC, serían los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía a fin que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer asimismo de más poder en sus relaciones con las burocracias públicas. La mayor fuerza o capacidad de influencia de la gente no vendría tanto de su mayor capacidad de implicación o de dejar oír su voz en los procesos, como de su mayor capacidad de elegir, de optar, de cambiar de proveedor o de expresar con claridad sus preferencias. De alguna manera se entiende que el proceso de consumo colectivo de recursos que deriva de las políticas públicas, no tiene por qué estar conectado con la «alta política», con valores, y se expresa sólo en la eficacia y capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, y ahí es donde Internet puede ser útil.

En efecto, parece claro que la demanda de más y mejor información cuadra bien con las potencialidades más evidentes de las TIC. Existen muchos y variados ejemplos de cómo las TIC han mejorado las relaciones entre ciudadanos y administraciones, y es asimismo abundante la literatura que trata de analizar y proponer vías de mejora en este sentido. Desde hace años se han realizado costosas inversiones que tenían como objetivo mejorar y agilizar la interfaz administración-ciudadanos, de tal manera que permitieran resolver a distancia y a través de la red, lo que hasta entonces eran complejos y costosos procedimientos de obtención de permisos, de renovación de documentos, de liquidaciones fiscales o de obtención de información. Los avances en la seguridad de esos procesos mediante la aceptación de firma electrónica, o la creciente coordinación entre las distintas escalas de la Administración son un buen ejemplo de ello, pero con resultados muy discretos, como tendremos ocasión de comentar más adelante.

De manera parecida, se observan incesantes esfuerzos por parte de las propias entidades o servicios públicos para poner a disposición de los ciudadanos a través de la red, una amplia información sobre las prestaciones que ofrecen o los derechos que pueden ejercer, así como una explícita presentación de quién es responsable de qué, y como localizar a los distintos empleados o supervisores de cada proceso o servicio.

Los valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de cambio y de uso de las TIC son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha los procesos de modernización administrativa de los años ochenta y noventa (*New Public Management*). De alguna manera, coincidieron en el tiempo y en sus expectativas, nuevos gestores públicos con ganas de implantar en las administraciones públicas sistemas de gestión más próximos a los que se estaban dando en el campo privado, con políticos que buscaban renovadas formas de legitimación en una mejora de la capacidad de prestar servicio de las administraciones y la creciente accesibilidad y potencial transformador de las TIC, y todo ello desde una perspectiva aparentemente técnica, despolitizada o neutral ideológicamente. Aunque, de hecho, significaran una aceptación del *status quo* existente.

Por otro lado, las dinámicas de «aplanamiento» de estructuras o de descentralización de la gestión, buscando proximidad, mayor personalización del servicio, encontraron en los nuevos sistemas de información las palancas necesarias para evitar procesos de desgobierno y de difuminación de responsabilidades, mediante sistemas contractuales, establecimiento de indicadores de gestión o cuadros de mando *ad hoc* (*tableau de bord*). De alguna manera, las TIC parecen ofrecer la realización de un sueño largamente buscado: la máxima descentralización posible sin las fugas de discrecionalidad, o pérdidas de control o de responsabilidad. De esta manera, estaríamos probablemente asistiendo a la transformación de muchas burocracias europeas en «infocracias». Pero, existen muchas dudas de hasta que punto esos avances modifican la lógica jerárquica y dependiente de la ciudadanía en relación a las administraciones públicas emanadas y dependientes del Estado.

Sin minusvalorar, como decíamos, tales avances, el problema es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y administraciones públicas, no sólo no ofrecen nuevas vías en las que encontrar solución a los problemas de desafección democrática, sino que introducen ciertos problemas en el manejo del gran caudal de información que las TIC permiten almacenar, tratar y manejar de manera extraordinariamente eficaz. Parece claro que, como anticipábamos, estamos hablando de procesos hasta cierto punto despolitizados, en los que no se cuestiona o se valora el porqué de los servicios o a quién van dirigidos, sino la mejor manera de prestarlos. No se trata tampoco de redefinir las políticas o de cuestionar el diseño de los procesos de puesta en práctica de las mismas contrastándolas con los valores que inspiraron su formulación. Podríamos pues preguntarnos si con esas nuevas formas que incorporan a las TIC en la prestación de servicios públicos estaríamos realmente respondiendo a los problemas de déficit democrático y de «sociedad alejada» mencionados al inicio de estas reflexiones.

Por otro lado, y tal como hemos mencionado, se han señalado también los efectos perversos que podrían llegar a tener los grandes volúmenes de información que sobre las personas, sus conductas, sus preferencias y sus hábitos irían acumulando las administraciones por el uso de las TIC. Al lado del manejo de gran cantidad de

datos administrativos, el creciente uso de video vigilancia, los nuevos programas de detección de personas sospechosas, etc., si bien pueden mejorar las prestaciones de las políticas de seguridad, plantean problemas de violación potencial de la privacidad no desdeñables. En definitiva, este tipo de vinculación entre procesos de innovación vía TIC, muy vinculados a las políticas y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarían en absoluto las lógicas tecnocráticas y de «arriba abajo» características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo XX. El uso de las TIC, más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, más bien podría acabar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las élites institucionales.

2.3. Es la política...

Desde una lógica mucho más política y no tanto administrativa y de gestión, Internet ha estado presente en los intentos por parte de instituciones representativas y partidos para mejorar sus canales de comunicación con la ciudadanía. No se trataría en este caso de mejorar la eficacia en la prestación de servicios, o de facilitar trámites, sino directamente de reforzar la legitimidad de las instituciones de gobierno. Se trataría, en este sentido, de evitar la sensación de desapego, de reducir la percepción de distancia entre los que deciden y aquellos que dicen representar.

No estamos hablando de un escenario sólo ocupado por políticos profesionales. Los entramados de intereses y actores formados alrededor de las políticas, han ido creando un conglomerado demo-elitista que está básicamente preocupado por los flujos de información e influencia entre votantes y representantes, entre instituciones representativas y gobierno, entre gobierno y élites externas y entre élites y grupos de interés.

En ese escenario, los intentos de aplicar las TIC en distintos ámbitos de las democracias parlamentarias se han ido sucediendo. Esas iniciativas se han concentrado en temas como los de mejora del funcionamiento interno de los parlamentos o de los ejecutivos y de las administraciones, o en la mejora de la información de la actividad parlamentaria y gubernamental hacia la ciudadanía, o en la mejora y ampliación de las posibilidades de interacción entre los parlamentos y los gobiernos con los ciudadanos. En Europa, los ejemplos son significativos, tanto en cada país como en las propias instituciones de la Unión Europea. En la relación entre partidos y electores, también se han ido poniendo en práctica numerosas iniciativas de utilización de Internet encaminadas a mejorar los canales de información con los militantes y de incrementar el contacto y la adhesión con los simpatizantes y votantes. Al margen de la simple emisión de boletines electrónicos, de mensajes o de canales oficiales en Facebook o Twitter, se han ido produciendo experiencias en los sistemas de selección de candidatos, de debate sobre alternativas de programa, o *advocacy on line*, con presencia de grupos o personas que expresan sus intereses a través de la red.

Los gobiernos y parlamentos han puesta en marcha abundantes proyectos dirigidos a usar las potencialidades de las TIC, esencialmente para facilitar el acceso a la información institucional por parte del conjunto de la ciudadanía. Así, a través de las Web institucionales, se pueden hacer llegar las peticiones o quejas de los ciudadanos en relación al gobierno, o en el caso del parlamento, propuestas de personas o grupos para que sean canalizadas por los grupos parlamentarios que así lo estimen conveniente.

En general, puede afirmarse que los partidos e instituciones que han entrado en el uso de las TIC, lo han hecho desde la lógica instrumental o de «martillo» antes mencionada, y sin una estrategia demasiado predeterminada. En general, el sentido de la información es unidireccional, e incluso cuando existe la posibilidad de la bidireccionalidad, el control del medio y la decisión sobre la oportunidad o no de tener en cuenta las opiniones ajenas, recaen sobre el aparato del partido o la dirección de la institución. En este caso no se trata de dar más opciones a los ciudadanos-consumidores, sino de generar consenso hacia la organización, o de facilitar la labor de *advocacy* o de *lobbying* desde el exterior, pero siempre entendiendo que existen unos «expertos» en la institución que decidirán que conviene tener en cuenta, que conviene asumir y que no.

La lógica dominante, no tanto como diseño sino como resultante, ha sido la de tratar de usar Internet y las TIC como mecanismo que permita una mejor adaptatividad del sistema político en relación a un entorno muy cambiante, pero sin que ello signifique un cambio de paradigma en el modo de funcionar jerárquico. Los tipos de aplicaciones surgidos de las nuevas TIC (*websites*, boletines electrónicos, listas de correo, sistemas de información, pequeñas consultas o votaciones electrónicas en momentos puntuales,...) se han dirigido a relegitimar y reorientar a las instituciones políticas y de gobierno, mediante métodos más sofisticados de gestión de la información, segmentación de públicos, o *marketing* y comunicación política.

Podríamos decir, en definitiva, que este tipo de instrumentos al servicio de objetivos como los descritos, contribuyen a realzar los aspectos más elitistas del sistema democrático representativo (reforzamiento de la capacidad de manejar y controlar los flujos de información, convertirse en nudos de recursos e información, reforzar las interrelaciones horizontales y verticales, con actores no públicos y con otras instituciones u organismos políticos,...), mientras que quedan en un segundo plano los aspectos más estrictamente democratizadores del sistema (capacidad de respuesta, capacidad de rendir cuentas, transparencia, canales de empoderamiento y autonomía ciudadana,...). Una vez más, nos interesa poner de relieve que conviene ir más allá de la utilización (como *gadget*) de las TIC en los sistemas democráticos, y antes de especular sobre los aspectos formales donde poder usar esas tecnologías (electoral, parlamentario o de control), se debería pensar como instrumento o al servicio de qué concepción de la democracia las ponemos.

En este sentido, podríamos decir que en las dos estrategias de uso de las TIC hasta ahora mencionadas, aquella más de gestión o administrativa (que podríamos calificar como de mejora de relación con los usuarios) o aquella más propia de instituciones y partidos (a la que podríamos referirnos como elitista-democrática), no existe una voluntad de ir más allá de una concepción de la democracia que se centra en las reglas procedimentales y en una visión muy estricta del principio de representación. No ha habido hasta ahora, al menos que conozcamos, voluntad de experimentar formas de relación entre élites políticas y ciudadanía que supongan alteración de las posiciones de jerarquía tradicionales.

Pero, ¿es posible pensar en otras alternativas? ¿Podemos pensar en una relación entre Internet, política y políticas que permita desplegar un potencial distinto? ¿Permite Internet imaginar escenarios de democracia más directa, con mayor implicación y participación de la ciudadanía en los temas de gestión pública, en los asuntos colectivos? La primera respuesta debe ser: depende. Depende de si lo que se busca es precisamente eso. Como hemos ya avanzado, Internet no es la pregunta. Pero si puede ser una respuesta. Quisiéramos plantear, de forma forzosamente esquemática, ante todo qué impactos concretos y específicos implica el nuevo escenario de las TIC y de Internet para la formulación, elaboración e implementación de las políticas públicas, para así poder ir avanzado en formas distintas de política y de gestión pública. No se trataría aquí de mejorar la relación y la comunicación entre elites representativas y ciudadanía, ni tampoco de hacer más ágiles los actuales procedimientos administrativos. La preocupación no estaría centrada sólo en la mejora de la capacidad de prestación de servicios o en la ampliación de la capacidad de elección de los consumidores-ciudadanos. Lo que nos interesa es tratar de relacionar TIC e Internet con la preocupación por la calidad de la participación y la capacidad de implicación de la gente en los asuntos colectivos tanto a nivel político micro como macro. Por tanto, analizaremos los impactos de Internet en el *policy making* y en la gestión pública desde esa perspectiva.

3. **ALGUNAS IDEAS SOBRE POLÍTICA, POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL CAMBIO DE ÉPOCA**

3.1. **Perspectiva política**

La política ha ido sufriendo los impactos de los cambios tecnológicos, y sus estructuras de relación entre instituciones, ámbitos de decisión y el conjunto de la población han ido cambiando a medida que se modificaban los instrumentos y las dinámicas sociales que esos cambios tecnológicos generaban. Como hemos recordado, ya sabemos lo que ha ido ocurriendo con la prensa escrita, con la radio, con la televisión, etc., que fueron obligando a cambiar o propulsaron cambios en las organizaciones políticas, en las administraciones públicas y, más en general, en los mecanis-

mos de relación entre instituciones y ciudadanía. Todo ello, en plena sociedad industrial, en pleno proceso democratizador del Estado liberal, y con avances y retrocesos en el acceso social a esos medios. Hoy estamos dejando atrás la sociedad industrial tal como la conocimos, con sus pautas laborales y sus dinámicas económicas. Y el cambio tecnológico está propulsando con gran rapidez cambios en todas las esferas vitales. No podemos pues, como decíamos, equivocarnos, y confundir Internet y las TIC con nuevas versiones de los antiguos instrumentos de comunicación. Es otro escenario social.

Una de las características más significativas de las nuevas sociedades en las que Internet y las TIC ganan terreno y se desarrollan, es la creciente aparición y existencia de espacios de autonomía y de redes relacionales nuevas, en las que florecen comunidades plurales, que hacen de su especificidad (o de su micro o macro identidades) su punto de referencia. La explosión de comunicación y de hiperconectividad que ha supuesto el afianzamiento de las TIC, ha facilitado y facilita esa continua emergencia, y permite una reconstrucción de la política desde parámetros distintos a los habituales.

Estamos asistiendo al surgimiento de una sociedad en la que la relación forma parte intrínseca de la comunicación, y no es un mero resultado de esta última, o un subproducto comunicativo. Los dos elementos clave son la creciente subjetividad o individualización de los actores (que no forzosamente desemboca en el individualismo) y la enorme facilidad de comunicación que generan las TIC. En ese contexto se da una gran demanda de autonomía (que va más allá del esquema libertad-control tradicional de la sociedad moderna), surgen mercados alternativos, aparecen nuevas redes y agregados sociales, y emergen nuevas culturas que hacen de la diferencia su valor añadido. En la perspectiva tradicional (que recorre las estrategias anteriormente examinadas), las esferas de las instituciones públicas parten de un concepto de libertad y de participación muy vinculado a la libertad y al ejercicio del voto, mientras el control se relaciona con el cumplimiento de unas leyes emanadas de esa voluntad popular expresada con el mecanismo representativo. En el nuevo contexto social que estamos describiendo, la libertad se basa en una idea de intercambio que parte de la reciprocidad, mientras el control se confía a las propias reglas del intercambio asociativo.

En ese contexto Internet y las TIC son al mismo tiempo, los factores fundamentales con el que explicar esa nueva realidad, y asimismo constituyen el marco natural que permite su desarrollo, autonomía y sus constantes posibilidades de innovación y articulación (Chadwick, 2006; Chadwick-Howard, 2009; Sunstein, 2007). Gracias a las TIC es posible empezar a hablar de pluralismo reticular o de promoción o potenciación de la autonomía social capaz de generar singularidad, reciprocidad y comunidad al margen de las medidas uniformizadoras y de los derechos muchas veces percibidos como abstractos por parte de la ciudadanía. Surge, en ese marco, una forma específica de ciudadanía social que encuentra sus propios valores en la urdimbre asociativa y cívica que se va tejiendo, más allá de una respuesta instrumental a pro-

blemas de sostenibilidad de las políticas de bienestar (que es como muchas veces se ve a las ONG desde las insuficiencias actuales de los poderes públicos en relación a las políticas de bienestar).

La política, la configuración e implementación de las políticas, en ese escenario, se vuelven menos previsibles, más difusas, adquiriendo características diferentes en cada ámbito, sin que puedan seguir considerándose monopolio de los poderes públicos o coto cerrado de las administraciones públicas. Las instituciones políticas no ocuparían ya el centro o el vértice de las condiciones de ciudadanía, de bienestar. Por debajo y en su periferia, se ha ido tejiendo ese entramado cívico, fundamentado en las lógicas y los bienes relacionales. Es precisamente este aspecto autónomo y relacional lo que caracterizaría ese nuevo tejido social. Y esas mismas características son las que, al mismo tiempo, le dan ese carácter fragmentario, de multiplicación de grupos aislados, en que puede resultar difícil articular o reconocer una «sociedad» como tal. En esa fragmentación, llena de potencialidades y de posibilidades, pero también de riesgos, puede resultar difícil reconciliar pluralismo con justicia, diversidad con pertenencia o democracia con diferencia. Por otro lado, no podemos caer en un ciberoptimismo ingenuo, y conviene recordar que las dinámicas de la red pueden generar nuevas jerarquías, controles y monopolios. A pesar de ello, lo cierto es que, a la sombra de las TIC, crece sin parar la realidad y el entramado cívico y asociativo, haciendo surgir nuevas comunidades reales o virtuales, desarrollando nuevas identidades, nuevos espacios o esferas públicas, nuevas vías de gestión de los asuntos colectivos, e incrementando la reflexividad política y las nuevas autonomías sociales.

El reto, desde la política, está en poder y saber combinar legitimidad electoral con legitimidad de la acción. Hasta ahora, esa legitimidad se conseguía en las negociaciones a puerta cerrada entre representantes políticos y también entre ellos y los intereses organizados. Ahora, la exigencia cada vez más presente y expresada asimismo con fuerza por movimientos sociales de nuevo cuño como los aparecidos en España el 15M y que se han ido extendiendo a otros países (hasta el punto de constituir la portada de la revista *Time* como protagonistas del 2011), es más transparencia y más presencia directa de la ciudadanía. Sin que todo ello pase forzosamente por la intermediación de *lobbies*, sindicatos, patronales o cámaras de comercio. Antes, los políticos justificaban su privilegiada posición, por el hecho de que tenían información, construían su criterio y tomaban decisiones con el respaldo mayoritario de los representantes. Ahora, la gente, mucha gente, tiene información, construye su criterio y quiere o puede querer participar directamente en las decisiones que les afectan a diario. Como ya hemos mencionado, lo que Internet y las TIC ponen en cuestión es la necesidad de la intermediación. Sobre todo, de la intermediación que no aporta valor, y que además, en el caso de los políticos, reciben la consideración, justificada o no, de personas que gozan de privilegios que ya no se consideran justificados.

3.2. ¿Y las políticas públicas?

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el cambio de época obliga a replantear de arriba abajo el esquema y las formas que poco a poco se habían ido asentado para explicar los procesos de formulación, elaboración, decisión e implementación de políticas (Fuster-Subirats, 2012). Las lógicas en que se movían los esquemas analíticos partían de la hipótesis de escenarios de debate, conflicto y negociación presididos, por un lado, por la presencia de actores que eran capaces de canalizar, organizar y representar intereses; y por el otro, por la presencia de actores institucionales que basaban su legitimidad en su capacidad de representar los intereses generales, a partir de elecciones realizadas periódicamente que permitían renovar esa legitimidad. Los actores disponían de recursos distintos según su peculiar caracterización y posición, y todos ellos interactuaban para conseguir influir en la configuración de la agenda, en la definición de problemas, en su capacidad para presentar alternativas, para influir en la decisión (en manos de las instituciones), y para determinar en un sentido o en otro la puesta en marcha de esa decisión y su posterior evaluación.

Acostumbrábamos a decir que cada política genera lo que denominábamos su propio espacio. El espacio de una política pública conecta un problema que se considera resoluble en el ámbito público, con la acción de los poderes públicos y otros actores implicados en ese problema. En el interior del espacio de una política es en el que interactúan ese conjunto de actores. La estructuración de ese espacio no es neutra, ya que produce efectos tanto en el comportamiento de los diferentes actores como en las modalidades de acción elegidas en el momento de la intervención pública. La delimitación de ese espacio a veces se produce de manera formal (cuando ciertas normas así lo reglamentan o prevén), o en otras ocasiones sus límites son más fluidos y ambiguos. Se considera que son los actores institucionales los que representan la «cosa pública», pero, como sabemos, ello no impide la presencia e intervención de otros actores. De hecho, el principio del Estado de derecho así como la propia concepción democrática exigen la participación de los actores privados cuyos intereses y objetivos se encuentren afectados de alguna forma por el problema colectivo que se intenta resolver. De esta manera, el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas.

Una política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen, dentro del espacio de esa política pública, una especie de red o entramado de interacciones, que opera a distintos niveles. Ese núcleo de actores tiene un gran interés en no perder su posición y, por tanto, pretenden controlar, incluso limitar, el acceso a nuevos actores a ese espacio. Y así, al mismo tiempo que luchan para hacer valer sus propios intereses o ideas, buscan asimismo diferenciarse de los individuos y grupos que operan en el exterior de ese es-

pacio. No es inhabitual que los actores del espacio de una política pública determinada acaben desarrollando, por ejemplo, un lenguaje propio coherente con «su» política, controlando los circuitos de información o intentando evitar una «politización» (entendida como ampliación y grado de apertura) de esa política que podría conllevar el riesgo de sobrepoblar «su» espacio, cambiando así las relaciones y los equilibrios de poder.

Pues bien, la difusión y generalización de las TIC y su creciente integración en la cotidianeidad, modifica notablemente, abriéndolo, ese escenario. Las posibilidades de acción directa, de movilización *on line*, de producción de contenidos, de búsqueda de información a escala global, de influencia en la propia producción de noticias, hace menos necesaria la articulación en entidades, asociaciones o grupos para poder actuar en los procesos vinculados a las políticas públicas. Se multiplican los actores potenciales, se diversifican sus intereses, se redistribuyen sus recursos. Las fronteras que delimitaban ese espacio se convierten en mucho menos significativas. Todo ello no implica que los actores tradicionales desaparezcan, ni tampoco que ese conjunto de cambios tienda forzosamente a equilibrar los recursos disponibles por parte de los actores, ni mucho menos a democratizar los procesos de formulación y decisión de las políticas públicas. Pero, lo innegable es que estamos en un nuevo escenario, en el que las cosas no funcionan como antes, y la capacidad de control de los procesos por parte de los actores habitualmente decisivos, se ha reducido o al menos se ha vuelto más impredecible.

Tenemos pruebas significativas de los diferentes puntos de vista en las medidas tendentes a regular las descargas y los canales para compartir archivos de todo tipo en la red, o lo que comúnmente se ha denominado la «ley Sinde» (en alusión a la ministra de cultura, González Sinde que la impulsó). Por el lado favorable a que se aprobara la legislación mencionada tendríamos a los actores que habían ido conformando el núcleo duro del *policy network* que se ocupa de esta problemática. Por la parte de los que estaban en contra, es difícil identificar actores significativos, si por tales entendemos entidades, grupos, empresas o colectivos organizados, con razón social y con liderazgos o representantes acreditados. Más bien deberíamos hablar de un conglomerado de usuarios de la red, articulados de manera informal en torno a ciertos nodos o personas que servían de referencia, junto con una fuerte capacidad de movilización en la red, con pequeñas demostraciones presenciales en ciertos momentos (premios Goya, acciones anti SGAE,...). Desde la perspectiva que podríamos denominar como clásica en el análisis de políticas públicas, todo estaba a favor de los partidarios de la aprobación de la normativa, y se podría dar por descontado que la oposición lograría una presencia meramente simbólica. La realidad ha sido muy distinta. Podríamos decir que en ese caso, tenemos una prueba del paso de la «acción colectiva» a la «acción conectiva», mediante la cual se ha bombardeado con mensajes a decisores políticos, parlamentarios y medios de comunicación convencionales, con acciones virales que han ido convirtiendo repetidamente en inviable

una decisión que en un contexto sin los recursos que brinda Internet no hubiera tenido problema alguno en ser aprobada. Y si bien, en el momento de acabar de redactar este artículo, parecería que la aprobación e implementación del reglamento de aplicación de la Ley Sinde es cuestión de semanas, hemos de ver como ello se lleva a cabo, y con que modulaciones y concesiones. Ejemplos similares los tenemos en boicots a programas de televisión realizados desde Internet, o en los casos, sin duda clamorosos, de los nuevos movimientos en los países del Norte de África, España (15M), Israel o Estados Unidos (*Occupy Wall Street*), y sus repercusiones en la agenda política y de las políticas públicas.

Tenemos pues una fuerte alteración en lo que sería el mapa de actores y de sus recursos en lo que sería el proceso de las políticas públicas en sus diversas fases. Lo cual resulta muy significativo, ya que todo el proceso está absolutamente condicionado por la interacción entre actores. De hecho, como ya estudió Lowi, (1972) era precisamente la distinta configuración de alianzas y conflictos entre actores lo que caracterizaba y diferenciaba a unas políticas públicas de otras, y lo que hacía suponer niveles más o menos previsibles de influencia de las líneas de fuerza ideológica en cada espacio de política (distributivas, redistributivas, regulatorias,...). La gran fluidez del escenario de las políticas hoy, debido a la apertura de los espacios propios de cada política y las fertilizaciones y contaminaciones cruzadas entre actores tradicionales y conglomerados de usuarios conectados por Internet, convierte a los procesos de conformación de las políticas en mucho más complejos e impredecibles. No es extraño que la sensación general es que ha aumentado la incertidumbre, y ello genera una mucha mayor complejidad tanto sobre los diagnósticos como en relación con las alternativas y su viabilidad técnica y social.

Y ello se debe esencialmente al gran cambio que implica Internet en el acceso a recursos basados en el conocimiento y en los recursos que podríamos denominar relacionales. Todos sabemos que el conocimiento es uno de los elementos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Se trataba hasta hace relativamente poco de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública. Nos referimos a los recursos cognitivos, es decir el grado de conocimiento que se puede tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver. Se trata por tanto de una especie de «materia prima» de una política pública, que comprende los elementos indispensables para la conducción adecuada de la misma a todos los niveles (definición política del problema público, programa de actuación político-administrativo, implementación y evaluación de los efectos). Hasta hace unos años, se trataba de un recurso cuya producción y mantenimiento resultaba muy costoso, y por tanto considerado escaso. Se consideraba que la producción, reproducción y difusión de este recurso requería la existencia de sistemas de información cada vez más sofisticados, y una importante calificación específica de los usuarios. No era inusual el hecho de que cada actor protegiera su información, para así conseguir más capacidad de

influencia sobre el proceso de la política. Por otro lado, tradicionalmente, la producción y, sobre todo, el tratamiento y la difusión de los datos estadísticos de las políticas públicas eran competencia de servicios especializados, generalmente de carácter público. Hoy día, este aspecto es probablemente el que más ha cambiado gracias a Internet y su gran fuerza como plataforma de generación de conocimiento compartido. Crece sin parar la presencia de datos e informaciones en la red, no siempre fiables, pero constantemente depurándose y mejorando. Y ello conlleva una evidente democratización de los recursos cognitivos, y una capacidad de conexión global al conocimiento que estaba al alcance de poquísimos hace sólo cuatro cinco años.

En el ámbito de los recursos organizativos o de interacción, el impacto que ha supuesto Internet es el de conseguir generar impactos en las políticas y en su proceso de conformación, sin disponer ni contar con estructuras organizativas previas que lo permitieran. La propia red es el soporte de la acción, y sus múltiples conformaciones y su plasticidad, permiten a cualquier individuo o grupo interactuar, promover, lanzar ideas y propuestas con esfuerzos mínimos. El *hardware* de las administraciones públicas, sus edificios, sus cuerpos de funcionarios, sus potentes equipos de expertos, su datos, o estructuras y equipos parecidos de actores privados clave, deben interactuar y entrar en conflicto (o colaborar) con un conglomerado de personas, grupos y colectivos, sin estructura, sin *hardware*, sin portavoces claros, pero con una capacidad innegable de presencia en el ágora colectiva y por tanto en la propia configuración de las políticas. Y ahí seguramente está una de las clave para saber aumentar las capacidades de innovación de las administraciones públicas.

Debemos referirnos asimismo al recurso o factor tiempo. Los procesos de elaboración de las políticas públicas han generado siempre problemas debido a la desigual valoración que el conjunto de actores atribuían al factor tiempo. Los actores públicos, tendían a disponer de más tiempo que los representantes de grupos sociales, quienes en algunas ocasiones se veían presionados por el esquema de voluntariado que les nutre o por los costes que implicaban las dilaciones. Los tiempos no hay duda que se han acelerado para todos, y por tanto en los nuevos escenarios, los actores que «viajan» más ligeros, con menos ataduras y rigideces, se mueven mucho mejor que los actores quizás aparentemente más fuertes en capacidades y recursos, pero menos ágiles para moverse en dinámicas cada vez más aceleradas e imprevisibles.

No pretendemos ni podemos, en el marco de este artículo, ir repasando punto por punto, el nivel de impacto de Internet sobre el esquema tradicional de fases de una política pública. Pero, partiendo de la hipótesis que los efectos son profundos y significativos en todas y cada una de esas fases, si quisiéramos destacar algunos aspectos. Uno de ellos, quizás de los más significativos, es el que tiene que ver con la definición del problema y la incorporación a la agenda. Sabemos que no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos, es decir, en objetos de controversia política y de posible punto de arranque de una política pública.

Los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo. En este sentido, la definición de un problema público es esencialmente política. En otras palabras, un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política, lo que condiciona su potencial innovador. De hecho se ha teorizado que para poder calificar un problema social como «problema público» es necesario que exista una demanda procedente de grupos sociales determinados, que ello de lugar al desarrollo de un debate público y que se genere un cierto grado de conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas. En todo ese proceso, los actores juegan un papel esencial. Y, en algunos casos, logran mantener fuera de la agenda pública determinadas cuestiones sociales, bloqueando así de hecho la posible innovación. También se han analizado los factores individuales, las convenciones y las normas colectivas que favorecen o, por el contrario, frenan, la toma de conciencia de que una situación problemática privada puede pertenecer al ámbito social y en consecuencia, definirse como un problema social y no estrictamente privado. Y se ha apuntado, asimismo, que el debate sobre definición de problema e inclusión en la agenda se articula en torno a los movimientos sociales, los medios de comunicación y los procesos de toma de decisiones.

Temas como la intensidad del problema (el grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo); el perímetro o la audiencia del problema (es decir, el alcance de sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados en el mismo, la localización geográfica de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo); o la novedad del problema (es decir, su no cronicidad o su no reiteración); la urgencia del problema (que habitualmente facilita la apertura de una «ventana de oportunidad») se han considerado extremadamente relevantes a la hora de evaluar las probabilidades de que un tema o conflicto social acabe incorporándose a la agenda pública y pueda desencadenar una política pública. Pues bien, la presencia de Internet tiende a alterar de nuevo, de manera muy profunda, este escenario que habíamos ido considerando como aplicable de manera genérica al *policy making*.

Al no existir espacios claros de intermediación, al margen de la propia red, la interacción se produce de manera aparentemente caótica y agregativa, con flujos poco predecibles y con capacidades de impacto que no pueden, como antes, relacionarse con la fuerza del actor o emisor de la demanda. Obviamente, la gran pluralidad de intervinientes (dada la dimensión potencialmente universal del perímetro implicado), hace que la importancia que se dé a un problema pueda ser mucha o poca, con notables dosis de aleatoriedad. La tendencia a convertir en «nuevos» ciertos temas de largo recorrido, es también visible, dada la novedad del propio medio en que circula la información y el hecho que el grado de *expertise* sobre cualquier asunto puede ser de lo más variado imaginable.

4. PISTAS PARA EL CAMINO

Hemos, hasta aquí, simplemente identificado algunos de los impactos que sobre el proceso de conformación de una política pública está teniendo y puede seguir teniendo ese nuevo espacio de relaciones sociales que posibilita y genera Internet. Debemos seguir trabajando en ello ya que estamos siempre en las primeras reflexiones al respecto y no tenemos aún suficiente recorrido histórico como para abordar el tema con más profundidad. Pero, no queremos cerrar esta aportación más reflexiva que académica, sin referirnos al ámbito más propio de la gestión.

Más arriba, hemos hecho alusión a los límites de una aproximación estrictamente instrumental de la relación entre Internet y el funcionamiento de las administraciones públicas. Son conocidos los datos que apuntan a los discretos resultados que ha tenido en España la fuerte inversión realizada para informatizar a las administraciones públicas. Los estudios más recientes sobre utilización de las vías informáticas para acceder a la administración y resolver trámites, apuntan a muy bajos porcentajes de uso (estudio Aeval 2011). La hipótesis que mejor explica esa desproporción entre inversión y efectos, lo tendríamos desde, mi punto de vista, en que la estrategia básica ha consistido en incorporar los nuevos instrumentos informáticos a los antiguos procesos administrativos, sin cambiar la lógica de los mismos (es como aquel profesor que sigue explicando lo mismo y de la misma manera, pero ha cambiado la tiza por el *power point*). En base a motivos de seguridad jurídica (en muchos casos vinculados a la idea de desconfianza cruzada entre operadores) y sin aprovechar las potencialidades de Internet, se ha preferido agilizar partes del proceso, pero despersonalizando el mismo, y generando así incluso mayores dosis de rigidez en los casos en que la estandarización de situaciones no resulta tan fácil.

Los retos en el escenario de la gestión pública están muy relacionados con los temas de transparencia, control y evaluación desde una perspectiva ciudadana y no estrictamente interinstitucional. La palanca de cambio del funcionamiento de las administraciones públicas no está en la mejora interna de su funcionamiento, por importante que ello sea, sino en su capacidad de servir y responder a las necesidades públicas, y para ello transparencia, control y evaluación resultan estrategias imprescindibles. Estrategias que con Internet pueden verse notablemente facilitadas y activadas. Pero, ello no es en absoluto ineluctable. Dependerá de como se aprovechan esas oportunidades y a quiénes benefician.

No pretendo cerrar este ensayo con forma alguna de conclusiones. Se trata de una reflexión abierta, sin duda imprecisa e incompleta. Pero, justificable ante la creciente distancia entre las formas en que algunos operaban y otros analizábamos el funcionamiento de las interrelaciones entre política, políticas y gestión pública, y las nuevas realidades emergentes que ponen en cuestión muchos de lo que hasta hace poco considerábamos paradigmas canónicos. Debemos profundizar en el tema y repensar muchas cosas. Vivimos la transición entre dos épocas.

Como hemos ido afirmando, entendemos que todo se mueve a nuestro alrededor, y vivimos con muchas más incertidumbres. ¿Cómo tomar decisiones individuales y colectivas sobre esta realidad movедiza y cómo incorporar a esas decisiones las perspectivas y los efectos a largo plazo? La política, en su capacidad de gestionar de manera pacífica y consensuada la toma de decisiones que afectan a una comunidad, padece de manera directa ese conjunto de problemas y de cambios. Y lógicamente también las políticas públicas y su administración y gestión. Pero, es precisamente la voluntad de defender la política y la democracia lo que ha constituido el hilo conductor de estas reflexiones.

Nuestra propuesta ha sido la de repensar los problemas, examinar e integrar su complejidad en nuestras formas de ver la política, las políticas y las administraciones públicas, para desde esa reconsideración de los temas, y desde esa aceptación de la complejidad no como obstáculo sino como condición, poder repensar la política y las políticas de respuesta. Proponemos un cambio profundo en la concepción de la democracia y la forma de conceptualizar y llevar a cabo sus políticas vinculándolas a las dinámicas económicas, ambientales y sociales. Incorporando las potencialidades del nuevo escenario que genera Internet, e incorporando a la ciudadanía de manera directa, comunitaria y autónoma a la tarea de organizar las nuevas coordenadas vitales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEVAL (2011): La administración pública a juicio de los ciudadanos. Satisfacción con los servicios, valoración del gasto, confianza en los empleados públicos y actitudes hacia la e-administración. Informes del Observatorio de los Servicios Públicos, AEVAL, Madrid.
- BARBER, B. (1984): *Strong Democracy*, University California Press, Berkeley.
- CHADWICK, A. (2006): *Internet Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- CHADWICK, A., HOWARD, Ph., (eds.), (2009): *The Handbook of Internet Politics*, Routledge, Londres.
- FUSTER, M., SUBIRATS, J. (2012): Mes enlla d'Internet com a eina de la vella política: Cap un nou Policy Making? Els casos del Movement de Cultura i pel procomu digital i el 15M, Escola d'Administració Pública de Catalunya, mimeo. <http://bit.ly/Hh6zcy>
- JELLINEK, G. (1978): *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid.
- LOWI, Th. (1972): «Four Systems of Policy, Politics, and Choice». *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug., 1972), 298-310.
- POSTER, M. (2007): «Internet Piracy as Radical Democracy», en Dahlberg, L.-Siapera, E., (eds.), *Radical Democracy and the Internet. Interrogating Theory and Practice*, Palgrave-macmillan, Nueva York, 207-225.
- SUBIRATS, J. (2011): *Otra sociedad. ¿Otra política?*, Icaria, Barcelona.
- SUNSTEIN, C.R. (2007): *Republic.com 2.0*, Princeton University Press, Princeton.