Los dilemas de un proceso inevitable

POR **MAYO FUSTER MORELL Y JOAN SUBIRATS**

No hay esfera social, económica o política en la que Internet no tenga un papel significativo y esté transformando las condiciones en las que antes se operaba. El cambio tecnológico afecta tanto a la esfera personal como a la colectiva, modificando conductas, formas de vivir y de relacionarse. Los impactos son sobre todo significativos en aquellas profesiones, organizaciones o sectores que son intensivos en conocimiento y en aquellos en los que las nuevas posibilidades de gestión de la información y la comunicación están poniendo en duda procesos de intermediación que con estas dejan de aportar un valor claro. Y en ese sentido, ni la política ni las políticas públicas están al margen.

Un nuevo escenario, una nueva época

Asimismo, el mercado y el poder económico subyacentes se han globalizado, mientras las instituciones políticas y el poder que de ellas emana siguen en buena parte anclados al territorio. Los Estados-nación se mueven con dificultad en espacios en los que los problemas o bien son demasiado amplios y globales para ser abordados en los espacios nacionales o bien demasiado concretos y específicos como para no requerir respuestas muy específicas y locales. Por otro lado, la lógica jerárquica que ha caracterizado el ejercicio del poder no opera bien en entornos y ante dilemas 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.

Es en ese nuevo contexto en el que hemos de situar el debate sobre los posibles efectos que Internet está teniendo y puede llegar a tener en la forma de funcionar de poderes y Administraciones Públicas. Y ante ello, muchos gobiernos y administraciones han reaccionado como si Internet fuera solo un nuevo instrumento que permitiera agilizar, reforzar y hacer mejor las tareas que ya se realizaban. Cuando lo que está ocurriendo es que Internet pone en cuestión muchos de los fundamentos en los que se basaba la delegación representativa en el campo político o la intermediación administrativa en el campo de la gestión. No es solo un nuevo ‘martillo’ para hacer las cosas de siempre, es un nuevo espacio social, con sus propias y nuevas relaciones, contradicciones, dilemas y oportunidades.

En esta breve contribución pretendemos aportar elementos que permitan repensar las formas

Fundación Telefónica
Telefónica

en que Internet ha sido hasta ahora utilizado desde la política institucional, las políticas y las Administraciones Públicas, ofreciendo algunas alternativas para facilitar una mejor comprensión de lo que implica el cambio de época en el que estamos inmersos.

Los procesos adaptativos y la lógica instrumental seguida en el campo institucional y de gestión pública en relación con Internet y el cambio tecnológico

Hasta ahora, bajo el paraguas de conceptos como *e-democracy* o *e-government*, más bien lo que se ha hecho es no poner en cuestión ni lo que se hacía ni la forma de hacerlo, sino más bien buscar en el nuevo recurso tecnológico disponible una forma más eficiente, más ágil, más rápida de llevar a cabo las rutinas procedimentales previas. Sin salir, por tanto, de la lógica instrumental o 'martillo' a la que antes aludíamos.

El problema, entendemos, no es si Internet y las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) sirven más y mejor para una cosa o para otra; el tema clave es dilucidar si los cambios tecnológicos generan, o al menos permiten, cambios en la estructura de poder. ¿Sirven Internet y las TIC para que seamos más autónomos, más capaces de decidir sobre nuestros destinos, sobre las políticas que nos afectan?

Pensamos que Internet no nos debe hacer cambiar solo las respuestas, sino también las preguntas. No se trata de pensar en Internet como una nueva posibilidad para los actores de siempre de interactuar, influir y condicionar los procesos de formación de políticas, sino de entender la Red como el propio campo de juego de la democracia en términos contemporáneos, incorporando la recomposición de recursos que implica el cambio tecnológico y, por tanto, la notable modificación del campo real y potencial de actores.

Si lo entendemos así, no se nos ocultará que en los fundamentos 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 dominante 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, en elecciones y en el control jerárquico y tecnocrático de información y de conocimiento.

Si hablamos de *Open Government* no podemos limitarnos a buscar mejoras en los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía a fin de 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. Desde nuestro punto de vista, si queremos avanzar en una concepción de 'Gobierno Abierto' que aproveche las posibilidades transformadoras de Internet, deberíamos plantearnos cómo aumentar la capacidad de elegir, de optar o de expresar con claridad sus preferencias por parte de la ciudadanía.

Es evidente que la demanda de más y mejor información cuadra bien con las potencialidades más evidentes de las TIC. Sin minusvalorar las potencialidades de estos avances, el problema es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación

BY NC ND

entre ciudadanía y Administraciones Públicas no solo no ofrecen nuevas vías en las que encontrar solución a los problemas de desafección democrática, sino que además 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. 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 a través del uso de las TIC. Al lado del manejo de gran cantidad de datos administrativos, el creciente uso de videovigilancia, 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 a abajo’ características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo XX. En ese sentido, el uso de las TIC, más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, podría acabar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las élites institucionales.

En general, puede afirmarse que se ha incorporado Internet y se ha aplicado a un modelo predefinido de relación entre la ciudadanía y las instituciones políticas sin cuestionar las jerarquías, roles o fuentes de poder entre ellas. Por tanto, 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 al conjunto de 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 personas ‘expertas’ en la institución que decidirán qué conviene tener en cuenta, qué conviene asumir y qué no.

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…).

¿Podemos imaginar otras alternativas?

Fundación Telefónica
Telefónica

Una alternativa a explorar sería la de analizar, de forma forzosamente esquemática, qué impactos concretos y específicos implica el nuevo escenario de las TIC para la formulación, elaboración e implementación de las políticas públicas, para así poder ir avanzado en formas distintas de entender la política institucional y los temas de gestión pública. No se trataría aquí de mejorar la relación y la comunicación entre élites representativas y ciudadanía, ni tampoco de hacer más ágiles los actuales procedimientos administrativos. Lo que nos serviría de marco sería el tratar de relacionar las TIC 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 institucional como político-administrativo.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el cambio de época obliga a replantear de arriba a abajo el esquema y las formas que se habían ido asentado para explicar los procesos de formulación, elaboración, decisión e implementación de políticas. Las lógicas en las 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 lado, 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, en la decisión (en manos de las instituciones) y para determinar en un sentido o en otro la implementación de esa decisión y su posterior evaluación.

Pues bien, la difusión y generalización de las TIC y su creciente integración en la cotidianeidad modifican notablemente -abriéndolo- ese escenario. Las posibilidades de acción directa, de movilización *on line*, de producción de contenidos, de búsqueda de información a escala internacional, de influencia en la propia producción de noticias hacen 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. Intervienen actores que basan su presencia más en la existencia de relaciones con otros intervinientes que propiamente en la defensa de intereses específicos, lo cual resulta toda una novedad en los procesos de *policy-making*. Las fronteras que antes servían para delimitar 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.

Como decíamos, la Red altera la distribución de costes para la acción colectiva y la distribución de recursos entre actores y, en consecuencia, las capacidades de incidencia en las políticas públicas. De hecho, es en la ciudadanía y en el entorno de las instituciones, más que en las instituciones mismas y en su resistencia al cambio, donde los cambios vinculados a la adopción de las TIC son más evidentes. La ciudadanía cuenta con más recursos cognitivos y menos costes de organización y movilización, así como con una menor necesidad o dependencia de

Fundación Telefónica
Telefónica

recursos monetarios, de acceso a los medios de comunicación de masas y de grandes inversiones de capital para organizarse. Esto favorece, por un lado, lógicas organizativas menos rígidas, centralizadas y jerárquicas de la acción colectiva, alterando la organización del *claim making*, ganando capacidad de impacto en la conformación de la agenda pública y, en consecuencia, de la agenda de los poderes públicos. Cuentan menos los intereses y su nivel de formalización organizativa y más la capacidad de establecer momentos relacionales potentes que marquen la agenda e influyan en las instituciones y sus actores.

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.

Las experiencia de datos abiertos (*Open Data*, *Open Access*), esto es, hacer accesible los datos que genera la gestión pública para la elaboración de los mismos por parte de la ciudadanía, apuntan en esta dirección. Estrategias que con Internet pueden verse notablemente facilitadas y activadas. Pero ello no es en absoluto ineluctable. Dependerá de cómo se aprovechan esas oportunidades y a quiénes acabe beneficiando su puesta en práctica.

Más que nunca, el debate de fondo no es de gestión sino político, al estar planteados temas de fondo sobre la organización económica y social en una fase de transición como la que atravesamos. Y en ese sentido, entendemos que va a ir cuestionándose una concepción de lo público que se acabará confundiendo con lo estrictamente institucional. Los poderes públicos, en un escenario como en el que estamos entrando, no pueden seguir atribuyéndose el monopolio de ‘lo público’.

Fundación Telefónica
Telefónica