

Palabras clave:
utopía,
gobernanza,
digitalización,
Estado,
vigilancia,
seguridad



ANDRÉS ORTEGA

LA NUEVA POLÍTICA SIGUE LA INNOVACIÓN
PRIVADA EN LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

Gobernanza digital: ¿hacia una nueva utopía?

La tecnología digital facilita un nuevo tipo de gobernanza que atiende y escucha mejor a los ciudadanos. No hay que confundir gobernanza con administración digital. Ni olvidar que la misma tecnología se puede usar con estos fines utópicos o, como en China, para un mayor o total control sociopolítico. Va a la zaga de la innovación privada.

The new politics replicates private innovation in public management
DIGITAL GOVERNANCE: ARE WE GOING TOWARDS A NEW UTOPIA?
Digital technology provides a new type of governance that better serves and listens to citizens. Governance should not be confused with digital administration. Do not forget either that the same technology can be used for these utopian purposes, or, as in China, for greater or total sociopolitical control. It lags behind private innovation.

Keywords: utopia, governance, digitalization, state, surveillance, security





Los avances tecnológicos se presentan con dos caras: la de las utopías y la de las distopías. En su *Utopía* de 1516, en la que acuñó el término, Tomás Moro se centró en la gobernanza pública para lograr satisfacer la felicidad de las personas. Más de cinco siglos después, las posibilidades de la digitalización son inmensas para esta gobernanza, para facilitarla y hacer más partícipes de ella a las sociedades a nivel local, regional, nacional, europeo y global.

Mal enfocada puede, sin embargo, dar pie a un mayor control sobre los ciudadanos, como está ocurriendo en algunos sistemas autoritarios y totalitarios de los que China es el epifenómeno. Pero la utopía digital, en el sentido de Moro, es, al menos en parte, viable.

Empecemos con algunos ejemplos. El uso de los nuevos sistemas de información y comunicación está haciendo posible que gobiernos, instituciones y empresas, puedan esconder menos su información, los está volviendo más abiertos, más transparentes. Pues compiten más que en los tiempos analógicos con la información privada y personal. Todos los Gobiernos, a todos los niveles —local, regional, nacional y global— tienen ahora departamentos encargados de gestionar sus datos abiertos al público. El uso del *big data*, de los datos masivos, está a su vez cambiando la manera de gobernar.

Así, los datos vía satélite de la actividad industrial muestran que la frenada en la manufactura china es mayor de lo que indican las estadísticas oficiales. O el seguimiento de la actividad *online* ha reflejado por momentos en Argentina una inflación mayor que la oficial¹. O, por ejemplo, en algunas ciudades —Chicago fue pionera en esto— la acción de la policía se reparte según las necesidades que indica la información proporcionada por estos datos, sin por ello caer en la distopía anunciada por una película como *Minority Report*.

Lo que vale en la lucha contra el crimen puede servir también para que los gobiernos tomen más rápidamente decisiones acertadas, basadas en información digital económica más precisa, más rápida, casi en tiempo real. Los datos masivos pueden permitir a las autoridades conocer mejor las necesidades y los deseos de los ciudadanos y las críticas de éstos hacia algunas de sus actuaciones. Claro que esto implica incluir en esta minería de datos y en las respuestas que pueda aportar la inteligencia artificial (IA) consideraciones éticas que las máquinas o programas no podrán tomar de forma automatizada sin implicar el juicio humano.

Hay más en este cambio de gobernanza. El presidente Donald Trump puede haber anunciado la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, pero los otros Estados lo mantienen, e incluso en Estados Unidos se ha formado una coalición de estados federados, ciudades,

organizaciones no gubernamentales (ONG) y fundaciones en la llamada Red de Acción sobre el Clima (Climate Action Network, CAN)² para cumplirlo en lo que a ellos le toca. Es un caso de los que se puede llamar “gobernanza inductiva”³ o desde abajo, facilitada por las nuevas capacidades de organización y coordinación que conlleva la digitalización, que se suma a la de los Estados, complementándola.

Aunque quizás de forma aún demasiado lenta, se está innovando en gobernanza a todos los niveles, incluso global. Claro que todo esto implica también un mejor entendimiento público-privado, pues buena parte de estos nuevos procesos se desarrollan en la esfera privada —bancos, empresas de telecomunicaciones, redes sociales, etcétera—. Hay avances concretos a este respecto. Por ejemplo, el BBVA colabora con la agencia UN Global Pulse⁴ para utilizar sus grandes bases de datos contra las catástrofes naturales. Y hoy, Uber, u otros servicios colaborativos de taxi, tienen en alguna medida mejor información sobre las ciudades donde operan que los propios ayuntamientos.

En buena parte, en esta nueva gobernanza es lo público lo que está siguiendo la estela de lo privado, de la innovación. Así, la UE ha puesto en marcha un mando europeo de transporte aéreo, una especie de Uber estratégico, en el que los aviones los ponen los Estados y otros Estados miembros acuden a este servicio para cubrir algunas de sus necesidades logísticas. Pero la transparencia sobre el uso de los datos y su manera de operar también tendrá que aplicarse crecientemente a las empresas privadas y no solo al sector público.

De esta utopía tiene que formar parte la inclusividad en términos tecnológicos y sociales. En su toma de posición sobre una nueva industrialización, la Comisión Europea está impulsando esta idea⁵ al señalar que “las tecnologías digitales deberían utilizarse para mejorar una Europa democrática y segura y, por lo tanto, para superar las divisiones sociales, el populismo y la radicalización”. Aunque reconoce que “la digitalización de la sociedad presenta un riesgo de exclusión social”, considera que, “sin embargo, si se usa adecuadamente, existe la posibilidad de crear una Europa digital democrática y transparente unificada; una Europa donde los ciudadanos puedan expresar sus puntos de vista y asumir un papel más activo en los procesos de toma de decisiones”.

Todo esto abre nuevas posibilidades de participación ciudadana a todos los niveles, incluido, por ejemplo, el del diseño del futuro de la Unión Europea, no desde las élites y los Estados sino también desde abajo, desde los ciudadanos, con las

Lo que vale en la lucha contra el crimen puede servir también para que los gobiernos tomen más rápidamente decisiones acertadas, basadas en información más precisa, más rápida, en tiempo real

nuevas consultas ciudadanas que ha impulsado desde Francia el presidente Emmanuel Macron. “Esta misión”, prosigue el citado documento, “tiene como objetivo construir una Europa conectada y segura que genere igualdad social y económica”.

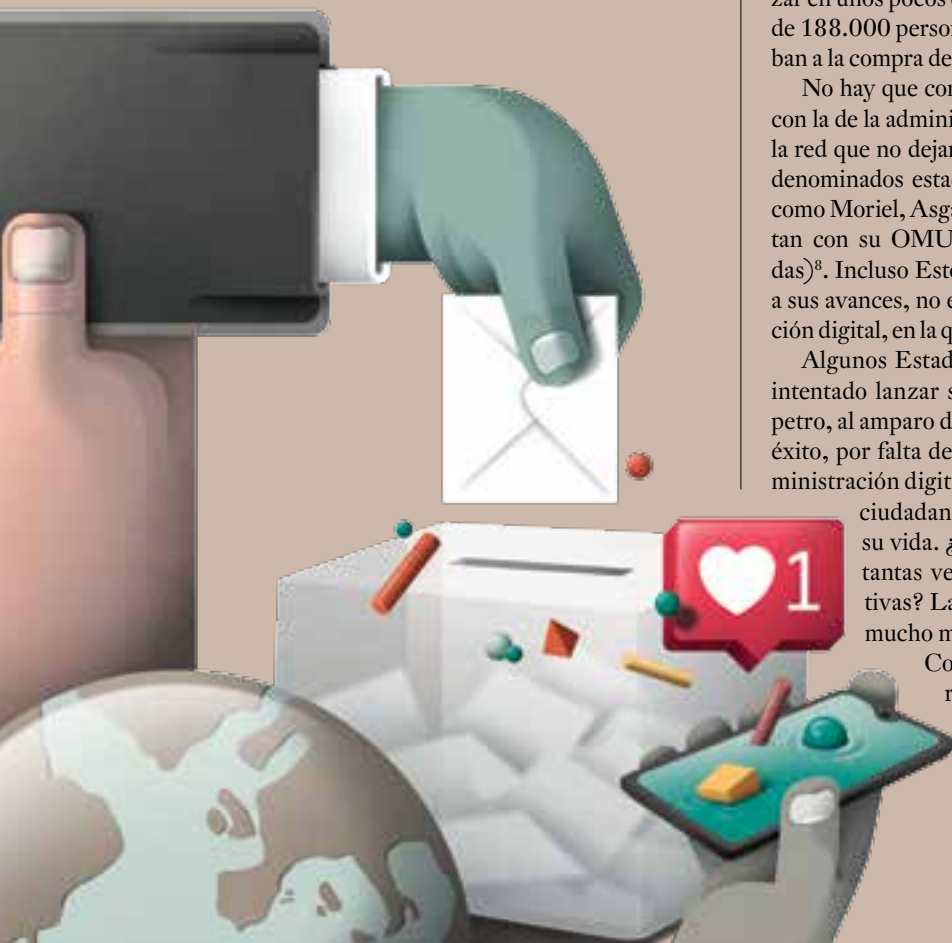
Sin duda, como afirma, “la conectividad es un requisito y derecho previo para que todos los ciudadanos participen en términos iguales en nuestra democracia”. Pero no basta. Son necesarios otros elementos como los derechos humanos, una idea enraizada de la democracia, el Estado de derecho, el fin de los monopolios de algunas plataformas en información masiva y evitar transformar el Estado de los *big data* y de la tecnología en un Estado de vigilancia, como está ocurriendo —ya lo hemos señalado— en China con las mismas tecnologías.

China no es el único lugar en el que el *big data* se puede convertir en *big brother*. También hemos visto casos, públicos y privados, en nuestras democracias. El caso Snowden lo puso de relieve. Lo que demuestra que la cuestión, más que la tecnología, es el uso político que se hace de ella. Las empresas tecnológicas, desde Silicon Valley a otros lugares, puede contribuir de forma decisiva a estos fines ciudadanos a los que apunta la Comisión Europea. Andrew Keen (Keen, 2016) plantea cinco instrumentos para mejorar ese futuro: la regulación, la innovación competi-



1 Wigglesworth, R. “Can big data revolutionise policymaking by governments?” en *Financial Times*, (31 de enero de 2018). Disponible en: <https://www.ft.com/content/9f0a8838-fa25-11e7-9b32-d7d59aace167>
 2 <http://www.climatenetwork.org>
 3 Ortega, A.; Pérez, A. y Sanz-Carranza, A. (2018). “Innovating Global Governance: Bottom-up, the inductive approach” en *T20 Policy Brief*. Disponible en: <https://t20argentina.org/publicacion/innovating-global-governance-bottom-up-the-inductive-approach/>
 4 <https://www.unglobalpulse.org>
 5 Comisión Europea (2018). *Re-finding Industry*. Report from the High-Level Strategy Group on Industrial Technologies Conference. Document 23 de febrero de 2018. Disponible en: http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/re_finding_industry_022018.pdf

La transparencia sobre el uso de los datos y su manera de operar también tendrá que aplicarse crecientemente a las empresas privadas, y no solo al sector público



va, la responsabilidad social, la capacidad de elegir de los trabajadores y de los consumidores, y la educación.

Está naciendo una ciudadanía digital. Y si la ciudadanía, como la definió Hannah Arendt⁶, es “el derecho a tener derechos”, este paso implica la necesidad de desarrollar derechos digitales, frente a los poderes públicos y privados, que han de proteger los primeros. Y de defender una idea del ciudadano, que no se limite a la de mero consumidor, o usuario, de servicios digitales u otros.

La nueva situación también permite comprarse una ciudadanía digital o virtual⁷. Por ejemplo, en Estonia o en Chipre, sin necesidad de desplazarse físicamente. Pero, de nuevo, no hay que confundir términos. No es lo mismo comprar un pasaporte para hacer negocios por medio de una residencia ficticia, o muy real, pues a menudo todo esto está ligado a propiedades inmobiliarias, o para pagar menos impuestos, que ser ciudadanos en el sentido pleno del término y que debe cubrir el derecho a la protección de sus derechos, desde la seguridad a la intimidad e incluso eso que se llama el derecho al olvido. Pero la digitalización también va a cambiar la política. Así, y es algo más que anecdótico, en mayo de 2018 la digitalización permitió al partido Podemos organizar en unos pocos días un referéndum en el que votaron más de 188.000 personas para conocer la valoración que otorgaban a la compra de un chalé por sus dos máximos dirigentes.

No hay que confundir esta utopía de gobernanza digital con la de la administración digital. Hay Estados digitales en la red que no dejan de ser una broma *online*, como los auto-denominados estados o imperios, más bien micro estados, como Moriel, Asgaria, Waterland u otros, que incluso cuentan con su OMU (Organización de Micronaciones Unidas)⁸. Incluso Estonia, que se suele poner de ejemplo, pese a sus avances, no es un Estado digital, sino una administración digital, en la que se inspiró el independentismo catalán⁹.

Algunos Estados, como la Venezuela de Maduro, han intentado lanzar su propia criptomoneda, en este caso el petro, al amparo de las nuevas tecnologías, aunque sin gran éxito, por falta de credibilidad y de confianza. Pero la administración digital puede mejorar mucho la relación de los ciudadanos con los servicios públicos y facilitar su vida. ¿Por qué rellenar un formulario parecido tantas veces para distintas gestiones administrativas? La digitalización puede llevar a un Estado mucho más eficaz y más amable.

Con sus más de casi 2.200 millones de usuarios —más que cualquier otro Estado del mundo— se podría considerar a Facebook como un “Estado-Red”¹⁰, un “estado-no-nación”, un “actor digital no estatal, sin la violencia”. Algunas de

estas plataformas se pueden considerar superpotencias privadas. De hecho, Mark Zuckerberg, fundador y CEO de Facebook, ha definido su propia utopía. En 2017 anunció en una declaración¹¹ de 5.800 palabras que Facebook aspira a “construir la infraestructura social para una comunidad global”. “En tiempos como estos”, destacaba Zuckerberg, “lo más importante que puede hacer Facebook es desarrollar la infraestructura social para dotar a la gente del poder de construir una comunidad global que trabaje para todos nosotros”. Para lograr un “mundo mejor”, “más abierto y conectado”. Proclama así para su red funciones de ingeniería social que habitualmente asumen los Estados. Frente al objetivo inicial de la red social de conectar familia y amigos, y pasar después a convertirse en “una fuente de noticias y discurso público”, la nueva misión es mucho más amplia. Tanto que ha despertado algunos temores, agrandados por el caso de los datos personales recogidos por Facebook y utilizados por la empresa Cambridge Analytica para manipular campañas electorales, como la presidencial en EEUU en 2016, o el referéndum sobre el *brexit*.

Ahora bien, como acertadamente señala Alexis Wichowski¹², el “mundo necesita Estados-Red” para derrotar a algunos no-Estados con los que hay que acabar, como los diversos terrorismos yihadistas, uno de los cuales, Dáesh, llegó a autoproclamarse “Estado islámico”. Combatir este terrorismo exige la fuerza y capacidad de los Estados pero también la cooperación de las sociedades civiles y de las empresas, tanto en el mundo físico como en el digital. De nuevo, gobernanza inductiva. La lucha contra la desinformación, contra la manipulación vía noticias falsas o *fake news* —que forman parte de la dimensión distópica de estos tiempos—, pasa también por una cooperación público-privada de nuevo cuño, algo en lo que no pudo pensar Tomás Moro.

Algo que resulta prometedor para la buena gobernanza política es el desarrollo de lo que Geoff Mulgan (Mulgan, 2018) llama “inteligencia colectiva”, que define como “cualquier tipo de inteligencia a gran escala que involucra colectivos que eligen estar, pensar y actuar juntos”. Es un

complemento esencial al *big data* procesado por algoritmos y que lleva a decisiones basadas en máquinas. Es determinante para la política y el continuo dominio del hombre sobre la tecnología, aunque es posible también gracias a una tecnología que amplifica las capacidades humanas. La inteligencia colectiva puede ayudar a sociedades y gobiernos a resolver problemas complejos, a encontrar soluciones colectivas para problemas colectivos.

No cabe olvidar que *Utopía* era una crítica al gobierno de su época, aunque contenía elementos para una sociedad supuestamente ideal —incluido lo que hoy llamaríamos una renta básica universal—. La utopía de la nueva gobernanza digital tiene elementos posibles pero, sobre todo, como señalara el gran sociólogo Max Weber, “hay que intentar lo imposible para conseguir lo posible”. Para lograr la utopía en materia de gobernanza digital habrá que aplicar lo que Keen llama la “ley de Moro” —que no la ley de Moore— y que no es sino la de un nuevo humanismo para esta era.



Bibliografía

- Andalete, D. y O’Kuinghtons: “La Generalitat está creando su Estado independiente en Internet” en *El País* (14 de octubre de 2017). Disponible en: https://politica.elpais.com/politica/2017/10/13/actualidad/1507916636_098849.html
- Bridle, J.: “The rise of virtual citizenship” en *The Atlantic* (21 de febrero de 2018). Disponible en: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2018/02/virtual-citizenship-for-sale/553733/>
- Comisión Europea (2018): *Re-finding Industry. Report from the High-Level Strategy Group on Industrial Technologies* Conference Document. Disponible en: http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/re_finding_industry_022018.pdf
- Council on Foreign Relations (2017): *Innovations in Global Governance. Peace-Building, Human Rights, Internet Governance and Cybersecurity and Climate Change*. Chicago. Disponible en: <https://www.cfr.org/report/innovations-global-governance>
- Keen, A. (2017): *How to fix the future. Staying human in the digital age*. Londres, Atlantic Books.
- Mulgan, G. (2018): *Big Mind. How Collective Intelligence Can Change Our World*. Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Ortega, A.: “Lessons from the Paris Climate Summit: the inductive global governance” en *Global Spectator*. Real Instituto Elcano (22 de diciembre de 2015). Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/en/lessons-from-the-paris-climate-summit-the-inductive-global-governance/>
- Wigglesworth, R.: “Can big data revolutionise policymaking by governments?” en *Financial Times* (31 de enero de 2018). Disponible en: <https://www.ft.com/content/9f0a8838-fa25-11e7-9b32-d7d59aace167>
- Zuckerberg, M.: “Building Global Community” en *Facebook* (16 de febrero de 2017). Disponible en: <https://www.facebook.com/notes/mark-zuckerberg/building-global-community/10154544292806634>
- 12 <https://medium.com/@awichowski>