

# INTERNET Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

## ¿NUEVA POLÍTICA?, ¿NUEVOS ACTORES?

Joan Subirats

### Resumen

¿La creciente presencia y significación de Internet implica alteraciones significativas en las formas tradicionales de participar en política y en la toma de decisiones públicas? En este trabajo se pretende aportar elementos de respuesta a esta pregunta. En general, entendemos que si bien siguen inalterados muchos de los esquemas habituales, empiezan a detectarse cambios notables en el número y la configuración de los actores, los recursos de que disponen esos actores y cómo los utilizan, y también en las estrategias de interacción y participación. Entendemos que no podemos simplemente denominar como “crisis” al conjunto de cambios y transformaciones que se están dando en todo el mundo. La transformación tecnológica implica e implicará transformaciones estructurales, tanto en la política como en las políticas públicas.

**Palabras clave:** Internet / política / políticas públicas / actores políticos / toma de decisiones.

### Abstract

*Internet and political participation: new politics?, new actors?*

Is the growing presence and significance of Internet involving significant changes in the traditional ways of doing politics and public decision making? In this paper we aim to provide answers to this question. In general, we understand that although many habitual patterns remain unchanged, we also begin to detect significant changes in the number and configuration of actors, resources available to these actors, how they use them, and also interaction and political participation strategies. We understand that we can not simply call “crisis,” the set of changes and transformations that are occurring worldwide. Technological transformation involves structural changes, also in politics and public policy.

**Keywords:** Internet / politics / policies / political actors / decision making.

**Joan Subirats:** Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Ciencia Política. Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona. Especialista en gestión y análisis de políticas públicas, innovación democrática y gobierno multinivel. Colabora en diversos medios de comunicación, como *El País*.  
E-mail: joan.subirats@uab.es

Recibido: 10 de octubre de 2013.

Aprobado: 24 de noviembre de 2013.

### **Introducción: cambio de escenario, cambio de época**

La pregunta que nos planteamos en este artículo es si la creciente presencia y significación de Internet puede implicar alteraciones significativas en los planteamientos más clásicos sobre la política y la toma de decisiones públicas. La respuesta que avanzamos es que sin implicar por el momento alteraciones sustanciales, sí se están generando notables cambios en el número y configuración de los actores, los recursos de que disponen esos actores y cómo los utilizan, y también en las estrategias de interacción. Quisiéramos dar en estas páginas algunas pistas sobre ello, entendiendo que muchos de esos procesos de cambio están aún decantándose y que, por tanto, desconocemos sus formatos finales.

Hacer estas consideraciones tiene sentido si compartimos la idea de que no podemos limitarnos a denominar como “crisis” al conjunto de cambios y transformaciones por el que están atravesando sociedades como las europeas, por referirnos al universo más cercano a nuestras reflexiones. No entraremos aquí en la escala más macro, para abordar así grandes procesos de dimensión global. Pero, es bastante evidente que cada vez más desde la transformación tecnológica se modifican posiciones de fuerza, recursos y estrategias de los actores.

La pregunta apunta a la idea de si esa transformación tecnológica implica estrictamente hacer mejor lo que ya hacíamos, pero con nuevos instrumentos, o implica generar cambios mucho más profundos y significativos. Vemos efectos que modifican, tanto en la esfera personal como en la colectiva, conductas, formas de vivir y de relacionarse. No hay espacio hoy día en el que Internet no tenga un papel significativo y esté transformando las condiciones en las cuales antes se operaba (Benkler, 2006). Y ello opera 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 (por poner ejemplos) las agencias de viaje a las bibliotecas, de la industria de la cultura a los periódicos, desde los partidos políticos a los parlamentos. Es evidente que la proliferación y generalización de Internet en el entorno más personal lo han convertido en una fuente esencial para relacionarse, informarse, movilizarse

o simplemente vivir. Como resultado de todo ello, los impactos han sido y empiezan a ser también cada vez más significativos en los espacios colectivos de la política y de las políticas.

### **Cambios en las instituciones y administraciones públicas**

¿Ha sido realmente significativo el impacto de Internet en los procesos de intervención política y administrativa? Creemos que es importante dilucidar si Internet es sólo un nuevo instrumento, una nueva herramienta a disposición de los operadores políticos, para seguir haciendo lo que hacían, o significa realmente una sacudida, un cambio importante en la forma de hacer política (Chadwick y Howard, 2009). Desde nuestro punto de vista, y siguiendo una afortunada expresión de Mark Poster (2007), 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; coincidiremos 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”.

Hasta ahora, cuando se ha hecho referencia a expresiones como “*e-democracy*” o “*e-government*”, más bien lo que se ha hecho es no poner en cuestión 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. Si nos referimos a lo que se ha venido a denominar “*e-democracy*”, más bien lo que generalmente 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 encontramos referencias al “*e-government*” o a la “*e-administration*”, observamos el intento de aplicar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el campo más específico de las *policies* (o sea de las políticas públicas) y, sobre todo, de su gestión (Chen *et al.*, 2007; Layne y Lee, 2001). Pero, deberíamos ser conscientes, asimismo, de que otro gran criterio de distinción radica en si sólo buscamos, vía Internet, procesos de mejora e innovación dentro del marco constitucional y político de las actuales democracias parlamentarias, o si estamos dispuestos, en una lógica de lo que en la literatura de políticas públicas se caracteriza como estrategias inclu-

yentes, 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.

Es evidente que no se trata 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 los procesos de toma de decisiones. Parece bastante claro que la dimensión que tiene el impacto de Internet, en todos los órdenes de la vida, no nos permite asumir que las formas de actuar de instituciones representativas y de administraciones públicas van a quedar básicamente inalteradas. Sólo hace falta mirar lo que ha ocurrido en Chile con la movilización de los estudiantes, en Brasil con la oleada de protestas vinculadas al “Pase libre” o en México con el movimiento “Yo soy 132”. En todos estos casos, sin Internet las cosas habrían transcurrido por derroteros muy distintos o, sencillamente, no se habrían producido.

En una primera aproximación, 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 la ciudadanía y las administraciones, y es asimismo abundante la literatura que trata de proponer, analizar y evaluar las vías de mejora en este sentido (Bimber, 1999; Gronlund, 2002; Abramson y Morin, 2003; Margetts, 2009). Desde hace años, se han realizado costosas inversiones que tenían como objetivo mejorar y agilizar la interfaz administración-ciudadanía, 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, renovación de documentos, liquidaciones fiscales o de búsqueda de información. Los avances en la seguridad de esos procesos a través de la aceptación de firma electrónica, o la creciente coordinación entre distintas esferas de 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 y las ciudadanas, 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 cómo localizar a las distintas personas responsables de cada proceso o servicio.

Los valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de cambio y de uso de las TIC son: 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 implementar 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 statu quo existente.

Por otro lado, las dinámicas de “aplanamiento” de estructuras o de descentralización de la gestión, buscando proximidad y mayor personalización del servicio, encontraron en los nuevos sistemas de información las palancas necesarias para evitar procesos de desgobierno y de difuminación de responsabilidades, a través de sistemas contractuales, el 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. Estaríamos, pues, probablemente asistiendo a la transformación de muchas burocracias europeas en “infocracias”. Pero, existen muchas dudas de hasta qué punto esos avances modifican la lógica jerárquica y dependiente de la ciudadanía en relación con las administraciones públicas emanadas y dependientes del Estado (Chadwick y May, 2003; Hindman, 2009).

Sin minusvalorar 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 cuales 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 estamos hablando de procesos hasta cierto punto despolitizados, en los cuales no se cuestiona o se valora ni la jerarquía o el poder de cada actor, ni el porqué de los servicios o a quién van dirigidos, sino la mejor manera de prestarlos.

Por otro lado, 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. Junto al manejo de gran cantidad de datos administrativos, el creciente uso de videovigilancia, los nuevos programas de detección de personas sospechosas, etcétera, si bien pueden mejorar las prestaciones de las políticas de seguridad, plantean problemas no desdeñables de violación potencial de la privacidad (caso Snowden). 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. En ese sentido, el uso de las TIC en lugar de 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 (Hindman, 2009).

### **Cambios en los procesos de formación y elaboración de políticas públicas**

Los esquemas analíticos habituales de las políticas y decisiones públicas parten de la hipótesis de escenarios de debate, conflicto y negociación presididos, por un lado, por la presencia de actores capaces de canalizar, organizar y representar intereses; y por el otro, por la de actores institucionales que basan su legitimidad en su capacidad de representar los intereses generales, a partir de elecciones realizadas periódicamente que permiten renovar esa legitimidad. Los actores disponen de distintos recursos según su peculiar caracterización y posición, y todos ellos interactúan 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 implementación de esa decisión y su posterior evaluación.

Acostumbramos decir que cada política genera 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 donde interactúa 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 (Lowi, 1972). 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 que reivindiquen asimismo la representación de intereses generales. 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 en distintos ámbitos. Ese núcleo de actores tiene un gran interés en no perder su posición y, por tanto, pretende controlar —incluso limitar— el acceso a ese espacio a nuevos actores. Y así, al mismo tiempo que lucha para hacer valer sus propios intereses o ideas, busca asimismo diferenciarse de los individuos y grupos que operan en el exterior de ese espacio. Es habitual 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 (Stone, 1988).

Pues bien, la difusión y generalización de las TIC y su creciente integración en la cotidianidad, pensamos que puede modificar significativamente ese escenario, abriéndolo. 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, 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. Pueden generarse intervenciones de sujetos que basan su presencia en el caso o en el problema planteado en la existencia de relaciones con otros intervinientes, más que propiamente en la defensa de intereses específicos, lo cual resulta una cierta novedad en los procesos de *policy-making*. Las fronteras, que antes servían para delimitar ese espacio, se convierten quizás en 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 hacer siempre más incluyentes los procesos de formulación y decisión de las políticas públicas. Pero, lo innegable es que estamos entrando en un nuevo escenario, en el cual las cosas no funcionan exactamente como antes, y la capacidad de control de los procesos por parte de los actores habitualmente decisivos se ha reducido en parte o, al menos, ha aumentado la impredecibilidad.

Podemos hablar de experiencias que entendemos como significativas, por ejemplo en las idas y venidas que ha sufrido en España la normativa que pretendía regular las descargas y los canales para compartir archivos de

todo tipo en Internet. Nos referimos al debate sobre lo que comúnmente se ha denominado la “Ley Sinde” (en alusión a la ministra de cultura del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, Ángeles González Sinde, que la impulsó). Entre quienes promovían que se aprobara la legislación mencionada estaban los actores que habían ido conformando el núcleo duro del “*policy network*” que tradicionalmente se había ocupado de la problemática relativa a la propiedad intelectual, derechos de autor y empresas de distribución de contenidos culturales. Del otro lado, es decir, entre quienes se oponían a que se legislara sobre el tema en un sentido restrictivo a las lógicas de compartir archivos, no resulta fácil 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 Internet, articulados de manera informal en torno a ciertos nodos o personas que servían de referencia, unido a una fuerte capacidad de movilización en la red, con pequeñas demostraciones presenciales en ciertos momentos (premios de cine Goya, acciones contra la Sociedad General de Actores y Editores-SGAE, etcétera). Desde la perspectiva que podríamos denominar clásica en el estudio de los procesos de elaboración de políticas públicas, un análisis de los recursos de los actores, de su capacidad de organización, de sus vínculos con las instituciones susceptibles de legislar al respecto, etcétera, nos hubiera llevado a la conclusión de que todo estaba a favor de los partidarios de la aprobación de la normativa. El conglomerado de personas y colectivos sin vínculos formales, sin una estructura de intereses clara, fácilmente hubiera sido visto como muy vulnerable y precario en su labor de oposición a la nueva regulación. Difícilmente se lo podría considerar como un actor o una suma de actores, si lo analizamos con las claves que la teoría al respecto ha ido configurando. Sin embargo, la realidad ha sido muy distinta (Salcedo, 2012). Podríamos decir que en ese caso, tenemos una prueba del paso de la “acción colectiva” a la “acción conectiva” (Bennett y Segerberg, 2013), a través de 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 tomada. Y si bien al final se ha aprobado por parte del Gobierno de Mariano Rajoy el reglamento de aplicación de la Ley Sinde, se ha hecho de manera notablemente distinta a como estaba planeado por parte del núcleo de actores que lo impulsaron, y con muchas dudas sobre la real capacidad de ser implementado. Ejemplos similares los tenemos en boicots a programas de televisión realizados desde Internet, o en los casos, sin duda clamorosos, de los nuevos movimientos (a los que en parte aludíamos más arriba) en los países del norte de África, España (15M), Israel o Estados Unidos (Occupy

Wall Street), México (“Yo soy 132”), Turquía (Gezi Park) y sus repercusiones en la agenda política y en la agenda de las políticas públicas.

Como decíamos, la red altera en parte 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. La ciudadanía, en general, y por tanto cualquier grupo de afectados o implicados en procesos de decisión, cuenta con más recursos cognitivos (acceso a conocimiento en red), menos costes de organización y movilización (capacidad de identificar intereses comunes, de difundir mensajes, capacidad de comunicación, decisión-liderazgo mediante procesos de inteligencia colectiva y coordinación), así como una menor necesidad o dependencia de 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 de las demandas ciudadanas (*claim making*), y como muestra el caso de la oposición a la Ley Sinde, ganando capacidad de impacto en la conformación de la agenda pública y, en consecuencia, de la agenda de los poderes públicos. En ciertos casos, pueden contar quizás menos los intereses y su grado de formalización organizativa, y más la capacidad de establecer momentos relacionales potentes que marquen la agenda e influyan en las instituciones y sus actores.

Estaríamos pues ante una cierta alteración de lo que sería el mapa de actores y de sus recursos. Lo cual resulta significativo, ya que todo el proceso está absolutamente condicionado por la interacción entre actores. De hecho, como ya estudió Lowi (1972), y hemos mencionado anteriormente, 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 grados más o menos previsibles de influencia de las líneas de fuerza ideológica en cada espacio de política (distributivas, redistributivas, regulatorias, etcétera). La gran fluidez del escenario de las políticas hoy, debido a la apertura de los espacios propios de cada política, la influencia de distintas esferas o ámbitos de gobierno y las fertilizaciones y contaminaciones cruzadas entre actores tradicionales y conglomerados de usuarios conectados por Internet, creando ecosistemas informacionales en red, convierte a los procesos de conformación de las políticas en más complejos e impredecibles. No es extraño que la sensación general es que ha aumentado la incertidumbre, y ello genera una mucho mayor complejidad tanto sobre los diagnósticos como en relación con las alternativas y su viabilidad técnica y social (Subirats, 2011).

Podríamos decir que se puede estar produciendo un cambio de arena o de escenario de las políticas. Ha ido formándose una nueva arena digital que ha abierto los procesos de elaboración y formación de decisiones y de

políticas públicas a nuevos protagonistas, organizados o no, modificando así las capacidades de influencia y de acomodación que habían ido estableciéndose en cada “*policy community*”. Los cambios en la arena o escenario de las políticas, así como las variaciones que se han ido dando también en los formatos y contenidos de las demandas ciudadanas, pueden exigir modificaciones significativas en las pautas y procedimientos de actuación a las administraciones públicas. Está en juego su capacidad de mantener los roles de mediación y regulación que tradicionalmente se les ha asignado. Las administraciones públicas necesitan ajustar y poner al día los recursos de los cuales disponen para asegurar su capacidad de estar presentes e interactuar en entornos crecientemente *on line*, vinculando su comunicación en la red (por ejemplo: Web oficial interactivo, Twitter, Facebook, *e-mail*, entre otros) con las vías ya más convencionales de los medios tradicionales (periódicos, radio, TV, entre otros). Es importante entender, en este sentido, que en esos nuevos entornos, la lógica no es ya únicamente la propia de la representación de intereses, y ello requiere nuevos conocimientos, nuevas herramientas, nuevos procesos de intervención para poder mantener sus capacidades en el escenario contemporáneo de formación y elaboración de decisiones y políticas públicas.

### **Cambios en la configuración de la agenda y en la definición de problemas**

Si en el apartado anterior hemos mostrado en qué medida cambian los escenarios y los entramados de actores de las políticas públicas, queremos aquí adentrarnos en cómo se ha ido alterando la agenda y la conformación de los problemas que acaban considerándose como “problemas públicos”. No es ajeno a ello el gran cambio que supone el manejo del “*timing*” o la mayor o menor capacidad de la sociedad civil de incidir en esos procesos al resultar menos dependiente de los *gatekeepers* mediáticos y de los intermediarios políticos. Como ya hemos adelantado, todo ello es el corolario de la emergencia de nuevos tipos de actores o de “*intervenientes*” (basados en momentos o espacios de agregación de voluntades, vía conexión y relación entre individuos-colectivos).

No pretendemos ni podemos, en el marco de estas reflexiones, ir repasando punto por punto, el grado de impacto de Internet sobre el esquema tradicional de fases de una política pública. Pero, partiendo de la hipótesis que los efectos pueden ser significativos en todas y cada una de esas fases, quisiéramos destacar algunos aspectos. Uno de ellos, quizás de los más evidentes, es el que tiene que ver con la definición del problema y la incorporación a la agenda pública. 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 (Kingdon, 1984).

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 dé 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. Se trataría, por así decirlo, de la conversión de una “demanda social” en “necesidad pública”, catalogada como tal. En todo ese proceso, los actores (promotores, actores institucionales, emprendedores políticos, etcétera) jugaban un papel esencial. Y, en algunos casos, como ya hemos visto anteriormente, algunos de esos actores no sólo demostraban su fuerza logrando impulsar ciertos temas, sino también bloqueando otras cuestiones o temas problemáticos para evitar que llegaran a formar parte de las “preocupaciones sociales”. 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, surgida en la esfera privada, pueda llegar a ser considerada como significativa en un ámbito social más amplio y, en consecuencia, definirse como un problema social y no estrictamente privado. En ese contexto de construcción de la agenda, se ha venido considerando que el debate sobre definición de problemas e inclusión en la agenda se articulaba esencialmente en torno a los movimientos sociales, los medios de comunicación y los procesos institucionales de toma de decisiones.

En efecto, temas como la intensidad del problema (el grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a escala individual como colectiva); 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 él, 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 pueda acabar incorporándose a la agenda pública y termine desencadenando una política pública. Pues bien, la presencia de Internet tiende a alterar de nuevo este escenario que habíamos ido considerando como aplicable de manera genérica a la elaboración de políticas.

De hecho, en los últimos meses hemos ido observando cómo en ciertos momentos y situaciones, las dinámicas en la red han generado comporta-

mientos y conductas de las instituciones, partidos y medios de comunicación convencionales, que no serían explicables sin la movilización, difusión y popularización en Internet de contenidos y formatos. Si bien los nexos causales son siempre difíciles de establecer, lo cierto es que acontecimientos en España como los derivados del incidente del Rey cazando elefantes en Botsuana, los cambios de posición en el tema de las hipotecas, la dación en pago y los efectos de los desahucios, la posibilidad de acabar con la atención sanitaria a los “sin papeles” o el cese definitivo de las ayudas de 400 euros a los parados a quienes se les ha terminado el tiempo de la prestación por desempleo, posiblemente no habrían tenido la misma relevancia e impacto institucional que han acabado teniendo.

Debemos reconocer que nos faltan aún instrumentos analíticos más afinados para seguir estos procesos y poder aprovecharlos desde la perspectiva de la investigación en ciencias sociales. Al no existir espacios claros de intermediación, al margen del propio Internet, 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, sino con su grado o capacidad para conseguir distribuir el mensaje, presentarlo con el formato adecuado, y conseguir así alianzas que vayan mucho más allá de su “hábitat” ordinario. 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 el cual circula la información y el hecho que el grado de pericia sobre cualquier asunto puede ser muy variado. Algunas investigaciones ya se han llevado a cabo y pueden ser útiles en el futuro desde el punto de vista metodológico (Salcedo, 2012; Fuster Morell, 2010).

### **Impactos en la distribución de recursos y en las dinámicas de interacción entre actores**

Sabemos que el conocimiento es uno de los elementos o recursos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Hasta hace relativamente poco, se trataba de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública. Nos referimos a los recursos cognitivos, a los que ya hemos tenido ocasión de referirnos. Se trata por tanto de una especie de “materia prima” de una política pública, que comprende los elementos indispensables para la conducción adecuada de esta en todos los ámbitos (definición política del problema público, programa de actuación político-administrativo, implementación y evaluación de los efectos). Hasta hace unos años, se consideraba que el “recurso cono-

cimiento” implicaba altos costes de producción y mantenimiento, resultaba muy costoso, y por tanto era considerado escaso y difícil de utilizar por parte de algunos actores. En efecto, se pensaba 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 —ni es— 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 (Surel, 2000). Hoy día, este aspecto es probablemente el que más ha cambiado gracias a Internet y a su gran fuerza como plataforma de generación de conocimiento compartido y distribuido. Crece sin parar la presencia de datos e informaciones en la red, no siempre del todo 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 o cinco años.

Debemos referirnos asimismo al 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 los nutre o por los costes que implicaban las dilaciones (Subirats *et al.*, 2007). No hay duda de que los tiempos 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 aquellos quizás aparentemente más fuertes en capacidades y recursos, pero menos ágiles para moverse en dinámicas cada vez más aceleradas e imprevisibles. Las vías e instrumentos usados para oponerse a la aprobación de la llamada “Ley Sinde” o las formas de operar de movilizaciones como las del 15M, Occupy, Gezi Park, “Pase Libre”, etcétera, han puesto de manifiesto la capacidad y el impacto de acciones virales que son capaces en ciertas ocasiones de acelerar enormemente los tiempos de respuesta y de acceso a la agenda pública. El resultado de todo ello es que los procesos de elaboración, decisión e implementación de las políticas públicas sean mucho más imprevisibles. Estos cambios en los tiempos de elaboración y formación de decisiones y políticas públicas exigen a los poderes públicos y a las administraciones tener capacidad de seguimiento y de respuesta mucho más rápida. En otras palabras, dotarse de sistemas para recibir señales en tiempo real de lo que pasa en la red, y obrar en consecuencia.

En el ámbito de las dinámicas de interacción presentes en los procesos de elaboración de políticas (Howlett y Ramesh, 1995), el efecto 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, según la literatura al uso, se lo permitieran. La propia red es el soporte de la acción, y sus múltiples conformaciones, su plasticidad y su horizontalidad permiten a cualquier individuo o grupo interactuar, promover, lanzar ideas y propuestas con esfuerzos mucho menos arduos y complejos que antes. El “*hardware*” de las administraciones públicas, sus edificios, sus cuerpos de funcionarios, sus potentes equipos de expertos, sus datos, o estructuras y equipos parecidos a los de los actores privados clave, deben interactuar y entrar en conflicto (o colaborar) con un conglomerado de personas, grupos y colectivos, que actúan a menudo sin estructura precisa y localizable, 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. Los poderes públicos y sus administraciones deberán repensar procesos y dinámicas, para afrontar las interacciones en ese nuevo escenario, dilucidando además si las nuevas dinámicas son vistas no sólo como un problema (en el sentido de obligar a modificar estructuras y lógicas de poder), sino también como una oportunidad para conseguir nuevos espacios de intermediación y de legitimación con otras alianzas y coaliciones.

Esta mayor capacidad de agregación de intereses comunes en red ha permitido a los nuevos intervinientes —o a aquellos ya presentes pero que han sabido adaptarse mejor al escenario digital— no depender obligatoriamente de los intermediarios o actores tradicionales que venían representando los intereses sociales (sindicatos, partidos políticos, ONG, etcétera). Ello les ha permitido asegurar su presencia directa en los debates de conformación de la agenda pública y disponer de capacidad de incidencia en la formulación de políticas sin tener que “pagar” su cuota de legitimación o de clientelismo a esos actores e intermediarios tradicionales. Un ejemplo de ello es el llamado Movimiento de Cultura Libre (presente en el debate de la ley Sinde, en el tema de las descargas de archivos, etcétera) que ha ido basando su dinámica de acción en un modelo de movilización social poco orientado a interactuar con los mecanismos de representación política convencional, no estableciendo vínculos ni dependencias organizativas con partidos políticos o sindicatos, sino más bien cuestionando su posición y su manera de actuar (Fuster Morell y Subirats, 2012). La mayor facilidad que ofrece la red para agregar intereses comunes o multiplicar relaciones, así como la capacidad de difundir mensajes viralmente a través de ella, ha permitido, por un lado, no depender de los filtros de los medios de comunicación de masas, pero manteniendo la capacidad de acceso directo al debate público. Por otro lado,

este acceso directo al debate público ha generado y ha abierto nuevas vías de entrada a la agenda de los medios de comunicación de masas y su significativa audiencia.

De esta manera, sin depender de los "*gatekeepers*" tradicionales, como son las grandes organizaciones de representación o medios de comunicación de masas, la red ha creado nuevos circuitos de participación en el debate público y de incidencia en las políticas públicas. Todo ello podría acabar obligando a poderes y administraciones públicas a renovar y ampliar los espacios de intermediación que se habían ido consolidando con un grupo más o menos permanente de actores en cada área o política sectorial (*policy network*). No va a resultar fácil mantener el esquema tradicional de formación de políticas, basado en los "*insiders*", cuando cada vez hay más "*outsiders*" que usan métodos no tradicionales para acceder a la arena en la que se debate la política, y cuando además esos nuevos interlocutores pueden prescindir de los intermediarios de siempre para conseguir tener influencia y condicionar los procesos de formación y elaboración de políticas. Sin una adecuada capacidad de trabajar en la red, y de disponer de los recursos y habilidades necesarias para ello, con el grado de flexibilidad y horizontalidad que ello exige, difícilmente podrán las instituciones y administraciones públicas pasar de las tradicionales redes de políticas cerradas y restringidas a los grandes intereses presentes en cada área sectorial, a una interlocución con una ciudadanía mucho más diversificada y en ocasiones presente de manera mucho más directa. Para ello es preciso entender que la interlocución en la red es mucho más cambiante y específica, y que la legitimidad y fiabilidad de los emisores y nodos de información/interacción no funcionan con los mismos criterios que en el escenario anterior. Pasos imprescindibles serían aceptar e impulsar procesos más abiertos, más transparentes y la búsqueda de nuevos equilibrios en la estructura de actores y en la distribución de recursos.

### **Comentarios finales**

En el fondo, lo que resulta relevante y que transforma de arriba a abajo todo el proceso de formación, elaboración, decisión, implementación y evaluación de políticas públicas es la potencial presencia de nuevos sujetos que intervinen, que incorporan estructuras de relaciones inéditas, con recursos usados de manera más directa y ágil, y que acaban siendo capaces de influir de manera directa en ese proceso. Esos nuevos intervinientes actúan de manera distinta a los usuales, hasta el punto que resulta complicado atribuirles la misma característica de actores (al no disponer de estructura organizativa propia, ni mantener permanentemente un proceso de interacción, y estar más basada su acción en la relación que en el interés compartido). Estamos hablando de *momentos* de agregación colectiva en red, sin interlocutores es-

tables y claramente definidos. Su fuerza no está en la cantidad de gente que puedan “representar”, sino en su capacidad de “interconectar” y aglutinar la opinión pública en Internet, acrecentando la presión ciudadana (en Internet y más allá de Internet). Estas formas que Internet permite crean vínculos con y entre la ciudadanía, aportando, en los casos en que su masividad lo permita, reputación y credibilidad a demandas y reclamaciones específicas. Como ya hemos mencionado, sus lógicas de comunicación y articulación tienden a ser más horizontales, y sus formas de movilización menos previsibles y más cambiantes.

En este artículo, hemos querido presentar, al tiempo que mostrar sus límites, la serie de cambios y posibilidades que entendemos ofrece Internet y que afecta tanto a la política en general, como al proceso de formación y elaboración de las políticas públicas y de su gestión. Nuestra intención ha sido tratar de ir más allá de la visión utilitaria (“martillo”) sobre Internet, que entendemos predomina en la política actual, y tratar de abrir la puerta a otras alternativas distintas a la actual relación entre instituciones políticas y ciudadanía. En el fondo, lo que está en juego es la pregunta que motiva el inicio de muchas políticas públicas: cómo afrontar positivamente procesos de transformación y de cambio no meramente incremental ante problemas colectivos.

Así, quisiéramos poner de relieve que lo que está en juego no es sólo el repensar en qué medida Internet puede afectar a las instituciones políticas y la ciudadanía, sino que la profundidad de los cambios que genera y generará Internet podrían llevar a cuestionarnos la posición, los roles y modalidad de intermediación y de interacción que han venido caracterizando a las instituciones políticas. En ese contexto, las TIC permiten la ampliación del espacio público, entendido no como una esfera propia de las instituciones representativas, sino como un marco de respuesta colectiva a problemas comunes.

## Referencias bibliográficas

- Abramson, M.A. y Morin, T.L., ed., (2003) *E-Government 2003*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Benkler, Y. (2006) *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press.
- Bennett, W.L. y Segerberg, A. (2013) *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bimber, B. (1999) "The Internet and citizen communication with Government: Does the medium matter?", en *Political Communication*, 16(4), octubre-diciembre, pp. 409-428.
- Chadwick, A. y Howard, Ph., ed., (2009) *The Handbook of Internet Politics*. Londres: Routledge.
- Chadwick, A. y May, C. (2003) "Interaction between States and citizens in the age of the Internet: 'E-Government' in the United States, Britain, and the European Union", en *Governance*, 16(2), abril, pp. 271-300.
- Chen, H. et al. (2007) *Digital Government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation*. Nueva York: Springer.
- Fuster Morell, M. (2010) *Governance on Line Creation Communities: Provision of Infrastructure for the Building of Digital Commons*. Tesis doctoral, European University Institute, Florencia, Italia. Mimeo.
- Fuster Morell, M. y Subirats, J. (2012) *Més enllà d'Internet com a eina "martell" - eina de la vella política: Cap un nou Policy Making? Els casos del Moviment de Cultura Lliure i pel Procomú Digital i el 15M a Catalunya*. Informe. Barcelona: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas-Universidad Autónoma de Barcelona.
- Gronlund, A., ed., (2002) *Electronic Government: Design, Applications and Management*. Londres: Idea Group Publishing.
- Hindman, M. (2009) *The Myth of Digital Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Howlett, M. y Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Nueva York: Longman.
- Layne, K. y Lee, J. (2001) "Developing fully functional e-government: A four stage model", en *Government Information Quarterly*, 18(2), pp. 122-136.
- Lowi, Th. (1972) "Four systems of policy, politics, and choice", en *Public Administration Review*, 32(4), julio-agosto, pp. 298-310.
- Margetts, H. (2009) "Public management change and e-Government: The Eemergence of digital era governance", en Chadwick, A. y Howard, Ph., ed., *The Handbook of Internet Politics*. Londres: Routledge, pp. 114-128.
- Poster, M. (2007) "Internet piracy as radical democracy", en Dahlberg, L. y Siapera, E. (ed.), *Radical Democracy and the Internet: Interrogating Theory and Practice*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 207-225.

- Salcedo, J.L. (2012) *La visibilidad mediática de actores políticos en la red: la política de gestión de contenidos digitales y la propiedad intelectual en España y el Reino Unido*. Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público-Universidad Autónoma de Barcelona. Mimeo.
- Stone, D. (1988) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: Norton.
- Subirats, J. (2011) *Otra sociedad ; Otra política?* Barcelona: Icaria.
- Subirats, J. et al. (2007) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Surel, Y. (2000) "The role of cognitive and normative frames in policy making", en *Journal of European Public Policy*, 7(4), pp. 495-512.