

Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta*

Joan Subirats

1. Introducción. Nuevos tiempos

No parece que podamos simplemente denominar como una “crisis” más el conjunto de cambios y transformaciones por el que estamos transitando. Parece más correcto describir la situación como la de transición o de “interregno” entre dos épocas (Bauman, 2012). Las alteraciones son muy significativas en el escenario económico y laboral, pero también en las esferas más vitales y cotidianas. Existen discontinuidades sustantivas. La creciente globalización mercantil, informativa y social, traslada problemas e impactos a una escala desconocida. Somos más interdependientes en los problemas, y tenemos menos vías abiertas y fiables para la búsqueda de soluciones colectivas en cada uno de los países.

En medio de esa gran sacudida, la política institucional, las políticas y las administraciones públicas parecen, en general, seguir a su aire, afrontando esa gran transformación como si lo que aconteciera fuera algo meramente temporal o el fruto de un designio que se les escapa. Resulta indudable que estamos situados en una sociedad y en una economía más abierta. Una economía y una sociedad más interdependientes a nivel global. Más parecidas globalmente, pero más diversificadas también en cada espacio. Pero la política institucional, las políticas y las administraciones públicas siguen en buena parte ancladas en la lógica que sintetizó Jellinek (1978): territorio, población, 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.

Todo ello es fruto de muchos elementos concomitantes, pero el escenario que muy esquemáticamente acabamos de dibujar, creemos que sería totalmente impensable sin el sustrato de la gran transformación tecnológica que altera todo y que, al mismo tiempo, parece hacerlo todo posible. Lo que quizás, de momento, no tenemos tan claro es si esa transformación tecnológica implica simplemente hacer mejor lo que ya hacíamos pero con nuevos instrumentos, o implica entrar en cambios mucho más profundos y significativos. Lo que viene aconteciendo en los últimos meses confirma que los efectos del cambio tecnológico van a ir mucho más allá de sus ya importantes impactos en la producción, en la movilidad y el transporte, o en la potenciación de la deslocalización. La financiarización espectacular del sistema económico, a caballo de la conectividad global, es determinante para explicar la situación económica actual, y tiene evidentes conexiones con la creciente deslegitimación de las instituciones representativas en muchos países. Pero todo ello, siendo importante, no sirve para determinar la profundidad de los cambios en curso.

La transformación tecnológica se ha ido extendiendo y ha llegado tanto a la esfera personal como a la esfera colectiva, modificando 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 que 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 las enciclopedias a las universidades, desde los partidos políticos a los parlamentos. Es evidente que la

Recibido: 16-08-2012. Aceptado: 15-09-2012.

(*) Conferencia Magistral a ser presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

Este trabajo es deudor de una investigación e informe de mayor extensión que el autor está llevando a cabo con Mayo Fuster Morell (<http://igop.uab.es>).

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 cada vez más significativos también en los espacios colectivos de la política y de las políticas.

Si nos referimos al amplio despliegue de la intervención pública en los campos social y económico, y su concreción en el abanico de políticas públicas que se ha ido construyendo, deberíamos remitirnos a sus orígenes y a su actual situación en que se pone en duda su viabilidad y continuidad. Recapitulando, es bien sabido 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, iniciadas 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 ciudadanía en su determinación, adquirió dimensiones de modelo canónico y aparentemente indiscutido en el mundo occidental. En ese contexto, 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 (Subirats, 1989).

En los últimos años, como bien sabemos, 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 argumentar, de forma crecientemente significativa, que esas estructuras de redistribución no se basaban en criterios compartidos de justicia social ni en un consenso sobre los derechos fundamentales, sino simplemente en la existencia o no de partidas presupuestarias disponibles, una variable muy frágil en plena crisis de fiscalidad. Una situación nueva para la Europa que se construyó en la segunda mitad del siglo XX, pero muy presente en otras partes del mundo.

En efecto, estos cambios han puesto de relieve la gran complejidad con que se encuentran los poderes públicos para responder a los nuevos retos y dilemas. 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 globalización económica, así como 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 creciente presencia de organizaciones sin ánimo de lucro en el escenario público). Al mismo

tiempo, comprobamos cómo 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. Se ha ido poniendo de relieve que el Estado no es ya la representación democrática única e indiscutida de un conjunto de individuos, sino un simple actor más en el escenario social. Un actor más, y muchas veces 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 (Crouch, 2004). Y ello genera problemas de déficit democrático o de “sociedad alejada” (Walzer, 2001).

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. ¿Se trata simplemente de un nuevo instrumento que agiliza, refuerza y permite hacer mejor las tareas que ya se realizaban? ¿O, más bien, precisamente, es el conjunto de los cambios expuestos y que Internet encarna lo que estaría provocando la ruptura 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?

Pretendemos aquí aportar elementos que permitan repensar las formas 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. En un primer apartado examinaremos las pautas más habituales que se han seguido hasta ahora (que sintetizamos en la idea de Internet como nuevo instrumento para seguir haciendo, mejor o más ágilmente, lo que ya se hacía), señalando lo que para nosotros son límites claros al respecto. En un segundo apartado pasaremos a analizar en qué medida Internet puede favorecer y de hecho está ya favoreciendo cambios en el proceso de elaboración, formación e implementación de las políticas públicas, y cómo ello obliga a resituar la posición y rol de los poderes públicos y de las administraciones que de ellos dependen.

2. ¿Nuevas formas de operar por parte de gobiernos y administraciones? ¿Nuevas políticas públicas?

¿Ha sido realmente significativo el impacto de Internet en los procesos de intervención política y administrativa?¹ Como decíamos, creemos que es importante dilucidar si Internet es simplemente 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. 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, entendemos que cuando se ha hecho referencia a expresiones como “e-democracy” o “e-government”, lo que se ha hecho es más bien no poner en cuestión ni lo que se hacía ni la forma de hacerlo, sino 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 como “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 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 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, o bien si estamos en disposición, en una lógica de profundización democrática, a explorar vías alternativas de tomar decisiones y pensar y gestionar políticas. Vías alternativas que partan más directamente de 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 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, sobre las políticas que nos afectan? ¿Sirve todo ello para que se amplíen los recursos de las personas y colectivos que hasta ahora eran más dependientes y que resultaban más vulnerables a los riesgos de exclusión en los procesos decisionales?

En este sentido, entendemos que Internet no nos debe hacer cambiar solo las respuestas, sino también las preguntas. Más allá de una concepción de la democracia entendida como algo ya adquirido e inalterable en el que incorporar las posibilidades que Internet nos ofrece, lo que planteamos es repensar desde Internet la propia democracia y la concepción de ciudadanía con la que se ha venido operando. En este sentido, 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 entender Internet 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, latén perspectivas estrictamente “mejoristas”, pero para nada transformadoras. La perspectiva dominante se sitúa en una lógica técnica, que busca renovar lo que ya se hace, 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 más técnica, 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 influencia 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 informarse, de elegir, de optar, de cambiar de proveedor o de expresar con claridad sus preferencias.

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 la ciudadanía y las administraciones, y es asimismo abundante la literatura que trata de analizar, proponer y evaluar las vías de mejora en este sentido (Bimber, 1999; Gronlund, 2002; Margetts, 2009). 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 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. De esta manera, estaríamos probablemente asistiendo a la transformación de muchas burocracias 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, como decíamos, tales avances, el problema es dilucidar si con esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y administraciones públicas, estaríamos realmente respondiendo a los problemas de déficit democrático y de “sociedad alejada” mencionados anteriormente. En este sentido, hay quien considera que 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, 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 (Hindman, 2009).

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 las personas que deciden y aquellas a las que dicen representar. No estamos hablando de un escenario solo ocupado por políticos y políticas 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 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 (Lusoli, Ward y Gibson, 2006; Coleman, 2004 y 2009; Lusoli, 2006).

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 (Anstead y Chadwick, 2009). En general, puede afirmarse que los partidos e instituciones que se han iniciado en el uso de las TIC lo han hecho mayoritariamente desde la lógica instrumental o de “martillo” antes mencionada, y sin una estrategia demasiado predeterminada. Se ha incorporado Internet y se ha aplicado a un modelo predefinido de relación ciudadanía e instituciones políticas, sin cuestionar las jerarquías, roles o fuentes de poder entre ellas. 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.

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 acerca de en qué aspecto procedimental, electoral, parlamentario o de control podremos usar esas nuevas tecnologías, pensar al servicio de qué concepción de la democracia las ponemos (Subirats, 2002). 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 tradicionales². Ante problemas de tanto calado como el de la desafección política, la pérdida de fuerza de la participación convencional, o la deslegitimación creciente de las instituciones públicas, no parece que limitar el potencial democrático de Internet a la mera interfaz comunicativa pueda contribuir demasiado a mejorar y a refundar sobre nuevas bases la democracia. Ello podría explicar el limitado éxito que, de hecho, ha tenido la estrategia elitista-democrática seguida en el uso de Internet, en términos de respuesta por parte de la ciudadanía. A pesar de los considerables recursos que se han invertido en su puesta en funcionamiento (Foteinou, 2011).

Si nos centramos en la esfera de las políticas públicas, el cambio de época obliga a replantear de arriba abajo el esquema y las formas que se habían ido asentando para explicar los procesos de formulación, elaboración, decisión e implementación de políticas (Fuster Morell y Subirats, 2012; Subirats ...[et al], 2007). 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 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, 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.

Acostumbrábamos a decir que cada política generaba lo que denominábamos su propio espacio, en el que interactuaban los distintos 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). 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 a distintos niveles. 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 de nuevos actores. Y así, al mismo tiempo que luchan para hacer valer sus propios intereses o ideas, buscan también el diferenciarse de los individuos y grupos que operan en el exterior de ese espacio. No es inusual 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 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 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 y 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.

Podemos referirnos a experiencias que entendemos como significativas, en las idas y venidas que ha sufrido la normativa que pretendía regular las descargas y los canales para compartir archivos de todo tipo en la Internet. Nos referimos al debate sobre lo que comúnmente se ha denominado la “Ley Sinde” (en alusión a la ministra de cultura de España del Gobierno de Zapatero, 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 tradicionalmente se había ocupado de la problemática relativa a la propiedad intelectual, derechos de autor y empresas de distribución de contenidos culturales. En el 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, junto con una fuerte capacidad de movilización en la red, con pequeñas demostraciones presenciales en ciertos momentos (premios de cine Goya, acciones anti Sociedad General de Actores y Editores-SGAE, etc.).

Desde la perspectiva que podríamos denominar como 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, etc., nos hubiera llevado a la conclusión 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 le podría considerar como un actor o una suma de actores, si le 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, 2011) 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 aprobada. Y si bien al final se ha aprobado por parte del Gobierno de 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 implementada. Ejemplos similares los tenemos en boicots a programas de televisión realizados desde Internet, o en los casos, sin duda muy relevantes, de los nuevos movimientos en los países del Norte de África, España (15M), Israel o Estados Unidos (Occupy Wall Street), los estudiantes chilenos, “Yo soy 132” (México), y sus repercusiones en la agenda política y en la agenda de las políticas públicas.

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. La ciudadanía 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 del *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. 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.

Estaríamos pues ante una fuerte alteración en lo que sería el mapa de actores y de sus recursos en 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) 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 niveles más o menos previsibles de influencia de las líneas de fuerza ideológica en cada espacio de política (distributivas, redistributivas, regulatorias, etc.). 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 niveles de gobierno y las fertilizaciones y contaminaciones cruzadas entre actores tradicionales y conglomerados de usuarios conectados por Internet, creando ecosistemas informacionales en red, convierten 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 (Subirats, 2011).

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, sí 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 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. 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, etc.) jugaban un papel esencial. Y, en ciertos casos, algunos de esos actores no solo demostraban su fuerza logrando impulsar ciertos temas, sino también bloqueando que otras “issues” 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 *agenda building*, se ha venido considerando que el debate sobre definición de problema 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 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), la novedad del problema (es decir, su no cronicidad o su no reiteración), o 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 pudiera acabar incorporándose a la agenda pública y acabara desencadenando 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*.

De hecho, en cada país podríamos encontrar momentos y situaciones en los que las dinámicas en la red han generado comportamientos 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. Hemos de reconocer que aún nos faltan instrumentos analíticos suficientemente 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 agregada, 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 “habitat” 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 que circula la información y el hecho que el grado de *expertise* sobre cualquier asunto puede ser de lo más variado imaginable. Algunas investigaciones se han llevado ya a cabo y pueden ser útiles en el futuro desde el punto de vista metodológico (Salcedo, 2012; Fuster Morell, 2010).

Como hemos ya avanzado, nos parece evidente que 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 (Subirats ...[et al], 2007). Sabemos que el conocimiento es uno de los elementos o recursos 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 al grado de conocimiento que se puede tener en relación con 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 consideraba que el recurso conocimiento implicaba altos costes de producción y mantenimiento, resultaba muy costoso y, por tanto, escaso y difícil de utilizar por parte de algunos actores. En efecto, 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 (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 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 hasta hace solo cuatro o cinco años.

Argumentaciones similares podríamos hacer en relación con el recurso “tiempo”, o con los recursos organizativos o de interacción, que habían ido determinando también las potencialidades de acción de los diversos actores en los procesos de *policy-making*. También en esos casos Internet modifica el cuadro de recursos a disposición de los actores, ampliando el campo y generando mayor imprevisibilidad. 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 de 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 públicas deberán repensar procesos y dinámicas para afrontar las interacciones en ese nuevo escenario, dilucidando además si las nuevas dinámicas son vistas no solo 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 actores, o a aquellos ya presentes pero que mejor han sabido adaptarse al escenario digital, el no depender obligatoriamente de los intermediarios o actores tradicionales que venían representando los intereses sociales (sindicatos, partidos políticos, ONG, etc.). Ello les ha permitido asegurar su presencia directa en los debates de conformación de la agenda pública y disponer de capacidad de incidencia en el *policy-making* sin tener que “pagar” su cuota de legitimación o de clientelismo a esos actores e intermediarios tradicionales. La mayor facilidad que ofrece la red para agregar intereses comunes o multiplicar relaciones, así como la capacidad de difundir mensajes viralmente por la red, 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 otra parte, 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 debería obligar a poderes y administraciones públicas a renovar-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 el 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.

En el fondo, lo que resulta relevante y que transforma de arriba abajo todo el proceso de formación, elaboración, decisión, implementación y evaluación de políticas públicas, es el surgimiento de nuevos actores, que incorporan estructuras de relaciones inéditas, con recursos usados de manera más directa y ágil, y que acaban siendo capaces de influir directamente en ese proceso. Esos nuevos actores actúan de forma 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 estables 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, a las que algunos denominan como de “enjambre”, crean vínculos con y entre la ciudadanía, aportando, en los casos en que su carácter masivo 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, más cambiantes.

Los poderes y administraciones públicas, que han tenido y tienen en la lógica jerárquica y en la distribución competencial sus puntos de identidad esenciales, deberán ser capaces de adaptar su rol en esos nuevos escenarios. De hecho, y sin que podamos relacionarlo directamente con el impacto de Internet y las TIC, pero sí con una mayor complejidad y diversificación social, así como con una pérdida de relieve de la lógica de *command and control*, las administraciones públicas han ido usando cada vez más instrumentos de carácter contractual. Y lo han hecho tanto en el interior de una administración como entre administraciones, o entre estas y entes u organismos con entidad jurídica propia (Chevallier, 2005). La lógica contractual parte de una mayor interdependencia entre los signatarios y de un mayor equilibrio entre las partes, que acuerdan voluntariamente concertar sus acciones. Esa lógica se acerca a la que algunos autores consideran propia de la gestión de redes, donde horizontalidad, interdependencia y renuncia a la visión jerárquica parecen esenciales (Agranoff y MacGuire, 2001).

De alguna manera, lo que está ocurriendo, aun de manera fragmentaria y poco clara, es el paso de un escenario en el que las políticas públicas estaban pensadas y formuladas en clave universalista y que buscaban representar los intereses generales desde el consenso de los grupos y actores más representativos en los procesos de intermediación, a un nuevo marco en el que aumenta muy notablemente la diversificación social, en el que la calidad en los servicios públicos derivados de las políticas se fundamentan en su capacidad de personalización, y en el que se han multiplicado las posibilidades de intervención y de acción de cada individuo en los procesos de demanda, formación y elaboración de las políticas públicas.

Sin duda, todo ello puede acabar generando una mucha mayor complejidad e incertidumbre sobre los procesos decisionales en cada política pública afectada, pero puede también ser visto (dada la naturaleza estructural y no pasajera del cambio) como una oportunidad para aprovechar ese potencial de conocimiento compartido y distribuido con el fin de mejorar las políticas y buscar nuevas soluciones a problemas enquistados y bloqueados en los escenarios tradicionales. La visión elitista y cerrada de las arenas decisionales, como los escenarios en los que mejor se negociaba y más fácilmente se accedía al conocimiento preciso que transportaban los actores, puede resultar ahora absolutamente improcedente, no solo desde el punto de vista táctico (no conseguir decidir e implementar), sino también desde el punto de vista estratégico (contar con el mejor caudal de conocimiento y de implicación), al margen de que se vea incrementada la pérdida de legitimidad, dadas las mayores expectativas de apertura y transparencia presentes en la sociedad.

3. Explorando otros caminos

Hemos querido aquí presentar, al tiempo que mostrar, los límites de lo que entendemos son las perspectivas dominantes sobre el potencial de uso de Internet que predominan actualmente en la política institucional y en la gestión pública. Posteriormente, hemos pasado a exponer 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. Nuestra intención ha sido el 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 de siempre en toda democracia: ¿cómo y de qué manera han de actuar los poderes públicos, como instancias democráticas y representativas, en la resolución de problemas colectivos?

Como es bien sabido, las políticas públicas surgen como respuestas institucionales a conflictos,

casi siempre de carácter distributivo o redistributivo, que no encuentran adecuada solución en la interacción social. Ello conlleva mecanismos regulativos o intervencionistas, que tratan de responder a esos conflictos a fin de resolverlos o, al menos, reconducirlos y mitigarlos. En los nuevos escenarios de la globalización, en los que esta contribución está inmersa, los Estados encuentran crecientes dificultades para mantener sus posiciones de intervención, significativamente basadas en políticas fiscales que son más difíciles de implementar dadas las condiciones de extrema movilidad y de facilidad de deslocalización de empresas y recursos financieros.

Un aspecto que nos parece de gran significación política en este contexto, es en qué medida Internet ha reforzado el papel de la sociedad civil (aumentando las oportunidades pero también los niveles y formas de compromiso cívico), al tiempo que la ha fortalecido (al favorecer una mayor capacidad de autoorganización e incrementar su efectividad). Todo ello implica un cambio en el rol de la sociedad civil, pasando de una base más centrada en el opinar/deliberar a una más propicia y encaminada al hacer/implementar. Internet puede favorecer una mayor cooperación social en la resolución de problemas o necesidades comunes, sin que sea tan necesario contar con intermediaciones institucionales consideradas hasta ahora como imprescindibles. Lo que, de irse confirmando ese proceso, conllevaría una menor centralidad institucional en los procesos de *policy-making*.

Podría, pues, irse generando un nuevo esquema de articulación de la esfera de lo común, tanto respecto a aquello considerado como tal en el conjunto de la sociedad y sus instituciones (los temas considerados prioritarios o significativos por el conjunto amplio de la ciudadanía), como respecto al común particular (el específico de cada actor o grupo de actores), y por lo tanto en las formas de agregación de grupos de ciudadanos alrededor de intereses compartidos que contribuyen a la resolución de problemas considerados como comunes. Así, la esfera social reforzaría su papel como espacio de gestión y producción de recursos públicos (es decir, colectivos, comunes) frente al clásico dilema de Estado o mercado. Cambios que, al fin y al cabo, sugieren formas de democracia “implementativa” (mezclando esferas económicas, sociales y políticas), más allá del debate estrictamente centrado en el carácter representativo-participativo de la democracia.

Lo que está en juego no es solo el repensar en qué medida Internet pueda afectar 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 la 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. Los Estados, en su formato actual, pueden ir perdiendo centralidad y eficacia como espacio de toma de decisiones y punto de delegación para la implementación de la agenda pública, frente a un aumento de la participación cívica en la resolución de problemas comunes y en la provisión de servicios y bienes públicos. En otras palabras, una sociedad civil más activa y autónoma que asume responsabilidades sobre la resolución pública de los problemas comunes. Ello podría conllevar un notable cambio en las tradicionales posiciones jerárquicas del Estado, que pasaría a tener roles más complementarios, de habilitación y de garantía, más que de decisor único y ejecutor privilegiado.

En definitiva, ello apunta hacia la apertura de nuevos formatos de provisión pública, de naturaleza bien distinta de los que se planteaban desde el *New Public Management*. A la vista del conjunto de cambios aquí simplemente esquematizados y puestos de relieve, entendemos que se están abriendo posibilidades de repensar el papel y la posición de las instituciones públicas como epicentros de las políticas. Todo apunta al surgimiento de nuevas institucionalidades, que den cabida a las iniciativas e implicaciones de la esfera civil en la resolución de problemas comunes, en la gestión de bienes comunes, en la capacidad de cubrir necesidades comunes. Como ha afirmado el antropólogo Escobar (2010: 185-186), “el ciberespacio puede ser visto como la posibilidad [...] de un espacio de conocimiento, un espacio de inteligencia colectiva, [...] un espacio significativo para la interacción sujeto-sujeto (individual y colectivamente), para la negociación de visiones y significados. El sistema

resultante de inteligencia en red puede tener un gran potencial cultural, social y político”. Esto implica construir capacidad de gobierno colectivo sobre la lógica de inteligencias distribuidas de abajo hacia arriba (ni centralizadas, ni descentralizadas, sino en red), en contraposición a las formas unificadas y jerárquicas (típicas de la estructura institucional-administrativa tradicional), de arriba hacia abajo.

En estas reflexiones, y dado el alto grado de incertidumbre presente, nos preguntamos cómo tomar decisiones individuales y colectivas sobre esta realidad movediza. 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. Lo que proponemos es afrontar los problemas, examinar e integrar su complejidad en las distintas formas de ver política, políticas y 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 e implementar sus políticas, vinculándolas a las dinámicas económicas, ambientales y sociales, incorporando las potencialidades del nuevo escenario que genera Internet, e incluyendo a la ciudadanía de manera directa, comunitaria y autónoma a la tarea de organizar las nuevas coordenadas vitales.

Notas

¹ Ver el Informe de AEVAL en España, del año 2011, sobre la percepción de los españoles en relación con la Administración, y concretamente lo referente al uso muy limitado de las TIC por parte de los ciudadanos (http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/Informe_Percepcion_2011.pdf).

² Acaba de iniciarse una experiencia interesante en el estado de Rio Grande do Sul, bajo la dirección de su gobernador y ex alcalde de Porto Alegre, Tarso Genro, que parece querer explorar nuevas vías de democracia en la era digital, aunque es aún pronto para realizar un balance (<http://gabinetedigital.rs.gov.br/>).

Bibliografía

- Agranoff, R. y McGuire, M. (2001), “Big Questions in Public Network Management Research”, en *Journal of Public Management Research and Theory*, Vol. 11 N° 3, pp. 295-326.
- Anstead, N. y Chadwick, A. (2009), “Parties, Election, Campaigning, and the Internet: Toward a Comparative Institutional Approach”, en *The Handbook of Internet Politics*, A. Chadwick y P. Howard (eds.), London, Routledge.
- Barber, B. (1984), *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press.
- Bauman, Z. (2012), “Times of Interregnum”, en *Ethics and Global Politics*, Vol. 5 N° 1, pp. 49-56.
- Benkler, Y. (2006), *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Market and Freedom*, New Haven, Yale University Press.
- Bennett, W. L. y Segerberg, A. (2011), “The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics”, paper presented at the Information, Communication and Society, Oxford Internet Institute Symposium: A Decade in Internet Time, Oxford University, September 21-24.
- Bimber, B. (1999), “The Internet and Citizen Communication with Government: the Medium Matter?”, en *Political Communication*, Vol. 16 N° 4, pp. 409-428.
- Chadwick, A. (2006), *Internet Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Chadwick, A. y Howard, P. (eds.) (2009), *The Handbook of Internet Politics*, London, 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*, Vol. 16 N° 2, pp. 271-300.
- Chen, M. ...[et al] (2007), *Digital Government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation*, New York, Springer (Integrated Series in Information Systems).

- Chevallier, J. (2005), "Loi et contrat dans l'action publique", Paris, Conseil Constitutionnel (Cahiers du Conseil Constitutionnel; N° 17).
- Coleman, S. (2004), "Connecting Parliament to the Public Via the Internet", en *Information, Communication and Society*, Vol. 7 N° 1, pp. 1-22.
- _____ (2009), "Making Parliamentary Democracy Visible: Speaking to, with, and for the Public in the Age of Interactive Technology", en *The Handbook of Internet Politics*, A. Chadwick y P. Howard (eds.), London, Routledge.
- Crouch, C. (2004), *Post-Democracy*, London, Polity.
- Escobar, A. (2010), *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*, Lima, Programa Democracia y Transformación Global; Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Foteinou, G. (2011), "Institutional Trust and e-Government Adoption in the EU: a Cross-National Analysis", paper presented at the 7th International Conference on Internet, Law and Politics: Net Neutrality and other Challenges for the Future of the Internet, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, July 11-12, <http://edcp.uoc.edu/symposia/idp2011/proceedings/>.
- Fuster Morell, M. (2010), Governance on Line Creation Communities: Provision of Infrastructure for the Building of Digital Commons, San Domenico di Fiesole, European University Institute. Ph. D. Dissertation, September, 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*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, Institute de Govern i Polítiques Públiques; Escola d'Administració Pública de Catalunya (Research Report).
- Gronlund, A. (ed.) (2002), *Electronic Government: Design, Applications and Management*, London, Idea Group Publishers.
- Hindman, M. (2009), *The Mith 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.
- Jellinek, G. (1978), *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas.
- Kingdon, J. W. (1984), *Agenda, Alternatives, and Public Policy*, New York, Longman.
- Layne, K. y Lee, J. (2001), "Developing Fully Functional E-Government: a Four Stage Model", en *Government Information Quarterly*, Vol. 18 N° 2, pp. 128-136.
- Lowi, T. (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", en *Public Administration Review*, Vol. 32 N° 4, pp. 298-310.
- Lusoli, W. (2006), "The Internet and the European Parliament Elections: Theoretical Perspectives, Empirical Investigations and Proposals for Research", en *Information Polity*, Vol. 10 Nos. 3-4, pp. 153-163.
- Lusoli, W.; Ward, S.; y Gibson, R. (2006), "(Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the Internet", en *Parliamentary Affairs*, Vol. 59 N° 1, pp. 24-42.
- Margetts, H. (2009), "Public Management Change and E-Government: the Emergence of Digital-Era Governance", en *The Handbook of Internet Politics*, A. Chadwick y P. Howard (eds.), London, Routledge.
- Poster, M. (2007), "Internet Piracy as Radical Democracy", en *Radical Democracy and the Internet: Interrogating Theory and Practice*, L. Dahlberg y E. Siapera (eds.), New York, Palgrave-Macmillan.
- 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, Barcelona, Universidad Autònoma de Barcelona, mimeo. Tesis doctoral.
- Stone, D. (1988), *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*, New York, Norton.

- Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2002), “The Dilemmas of an Inevitable Relationship: Democratic Innovation and the Information and Communication Technology”, en *Governing Telecommunications and the New Information Society in Europe*, J. Jordana (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- _____ (2011), *Otra sociedad: ¿otra política?*, Barcelona, Icaria.
- _____ ...[et al] (2007), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Sunstein, C. R. (2007), *Republic.com 2.0*, Princeton, Princeton University Press.
- Surel, Y. (2000), “The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 N° 4, pp. 495-512.
- Walzer, M. (2001), *Guerra, política y moral*, Barcelona, Paidós.
- Welch, E. W.; Hinnant, C.; y Jae Moon, M. (2005), “Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15 N° 3, pp. 371-391.