Polis
Revista Latinoamericana

4 | 2003
Por una nueva globalización

De Internet, la sociedad red y la política

La emergencia de la gobernabilidad digital

Internet, Société Réseau et Politique. L'Emergence de la gouvernabilité numérique

About Internet, Network Society and Politics. The emergence of digital governance

José Ignacio Porras Martínez

Edición electrónica
URL: http://journals.openedition.org/polis/7170
ISSN: 0718-6568

Editor
Centro de Investigación Sociedad y Politicas Públicas (CISPO)

Edición impresa
Fecha de publicación: 20 abril 2003
ISSN: 0717-6554

Referencia electrónica
José Ignacio Porras Martínez, « De Internet, la sociedad red y la política », *Polis* [En línea], 4 | 2003, Publicado el 19 octubre 2012, consultado el 02 mayo 2019. URL : http://journals.openedition.org/polis/7170

Este documento fue generado automáticamente el 2 mayo 2019.

© Polis

De Internet, la sociedad red y la política

La emergencia de la gobernabilidad digital

Internet, Société Réseau et Politique. L'Emergence de la gouvernabilité numérique

About Internet, Network Society and Politics. The emergence of digital governance

José Ignacio Porras Martínez

1 Desde hace apenas un lustro somos testigos de cambios de naturaleza revolucionaria*. Una revolución provocada por la acelerada penetración de la red de redes, el internet, en las más variadas esferas de nuestra vida privada y social. En un nuevo escenario que es capaz de funcionar en unidad de tiempo real y a escala global, la forma en que nos relacionamos con nuestros pares, hacemos negocios o tomamos parte en la actividad política es drásticamente transformada. Somos actores activos, tal y como de forma reiterada se nos recuerda en los principales foros planetarios o nacionales, de un punto de quiebre en la historia que marca la gestación de un nuevo modelo de sociedad, la llamada "Sociedad de la Información". Pero hasta ahora, *¿qué realmente sabemos de todo este proceso*?. Lo cierto es que siendo optimistas, sólo se puede decir que bien poco. Del "Continente Invisible", la atinada metáfora utilizada por Kenichi Ohmae para hablarnos del nuevo espacio virtual, apenas hemos sido capaces de explorar aquellas partes que son más próximas a nuestra realidad no virtual[1]. Y en esta situación, cuando estamos ante un fenómeno de gran relevancia social, cultural, política y económica con un escaso nivel de conocimiento, las condiciones están dadas para que el debate público sea dominado por todo tipo de mitos y proyecciones exageradas. Por un lado, los "Cyberoptimistas" ven en el internet la panacea que permitirá aliviar todos nuestros males actuales y conducirnos a una sociedad en el que la vida sea mucho más placentera para todos. Los "Cyberpesimistas", por el contrario, creen que el internet puede ser la caja de pandora que no sólo nos lleve a agravar los problemas y diferencias ya existentes, sino que desate otro tipo de nuevos males. Una actitud más reflexiva nos debe alejar del determinismo que destilan ambas posturas y pasar a considerar el cambio tecnológico como parte

inherente de los cambios generales que se producen en la sociedad. Desde este enfoque, nuestro argumento se entrelaza con las tesis de Manuel Castells y nos lleva a considerar que el proceso de desarrollo, difusión y consolidación del internet y el resto de tecnologías digitales se encuentra estrechamente ligado a las transformaciones en el paradigma organizacional que se produce desde la década de los sesenta en el ámbito de la economía, la vida privada o la política. Todos ellos cambios estan dando forma a lo que el pensador catalán llama la "Sociedad Red"[2].

2 En esta línea de reflexión, nuestro objetivo es abordar de forma introductoria la compleja interacción que se está produciendo entre el internet y los cambios en la gobernabilidad de las sociedades. En principio, el internet aparece como una instrumento con un gran potencial para fortalecer el desempeño y legitimidad de los gobiernos y actores que toman parte en el proceso político acelerando los ciclos "input-output" con la ciudadanía, mejorando la calidad, gama y accesibilidad de las respuestas y haciendo posible una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de decisión política. Sin embargo, lo que se puede observar es que hasta el momento, y salvo algunas excepciones, las posibilidades de internet como herramienta de gobierno sigue siendo un gran desconocido para la mayoría de la clase política y los burócratas. Frente a esta situación, las cuestiones que emergen son, principalmente ¿de qué forma y en qué medida se está produciendo el proceso de incorporación del internet a la gobernabilidad de los países?, ¿cuáles son los factores que promueven o inhiben este proceso? y finalmente, ¿cómo seguir avanzando?. En la búsqueda de respuestas a estas preguntas, nuestro primer punto será establecer un marco general de lo que es la Sociedad Red abordando sus implicaciones en dos ámbitos concretos, la empresa y los mecanismos de sociabilidad de los individuos. En el segundo apartado nuestro interés en esbozar los rasgos que a lo largo de la historia han ido definiendo las transformaciones que en la actualidad se están produciendo en la gobernabilidad de las sociedades. Posteriormente, ya abordaremos propiamente la interacción entre el internet y la gobernabilidad desde diferentes vertientes. En este apartado proponemos una tipología para ordenar los enfoques en que se esta produciendo el desarrollo de la Gobernabilidad Digital. Ya en la etapa conclusiva, formularemos una agenda para el futuro.

La Sociedad de la Información, la Sociedad en Red

3 La Sociedad Red viene definida por su contraposición a la Sociedad Industrial. Si esta última basa la coordinación básica entre sus diferentes procesos y actores que la integran a partir de los principios de integración jerárquica y centralizada de sus componentes, la división mecanicista basada en la especialización funcional o la supeditación a las reglas, en la Sociedad Red se enfatiza la horizontalidad, la descentralización y autonomía de las partes, su versatilidad funcional y la ausencia de normas formales que restrinjan el funcionamiento de las organizaciones. Por otro lado, mientras que los valores centrales que inspira la Sociedad Industrial son, principalmente, la inhibición de la innovación y de la asunción de riesgos y la consideración del sostenimiento de las organizaciones como un fin en sí mismo, en la Sociedad Red son la percepción de interdependencia entre las partes, la libre asociación, así como la adaptabilidad al cambio. Lo que a su vez se traduce en la necesidad de desarrollar la habilidad de conseguir consensuar acciones en un escenario de múltiples actores en el que ninguno puede forzar a los otros a cooperar.

Asimismo, en la necesidad de desarrollar las capacidades para moverse en escenarios inciertos, haciéndose preciso el aprendizaje constante y la gestión del riesgo.

4 El proceso de gestación de la Sociedad Red se encuentra desde el principio estrechamente ligada a las tecnologías digitales y, en particular, al internet. De hecho, muy bien podría argumentarse que el paradigma organizacional que fue modelando el proceso de interacción reiterativa entre aquellos actores, intereses y recursos involucrados en el desarrollo y difusión de internet puede ser considerado como un modelo pionero de la Sociedad Red. Como es bien conocido, el internet tiene su origen en un programa de investigación financiado por el US Defence Department que tenía como finalidad asegurar las comunicaciones entre los distintos centros operativos militares en caso de guerra nuclear. Pero al poco tiempo el interés de los militares por internet, mejor dicho su antepasado Arpanet, se fue desvaneciendo y no tardo en ser aprovechado por los científicos que habían recibido los fondos del programa de investigación para abrir una red de comunicaciones directa y permanente entre ellos y, progresivamente, con el resto de centros de investigación universitarios. En manos del mundo universitario, el internet se desarrolla como una arquitectura horizontal, abierta, de libre acceso que se gestiona de forma informal. Una arquitectura, por otro lado, que no tarda en transcender las fronteras estadounidenses y expandirse hacia otros países gestando nuevas formas de cooperación universitaria. Ya en los ochenta, el internet empieza a transcender el ámbito universitario al momento en que empieza a suscitar el interés de actores tan disimiles como los empresarios y los grupos. Las expectativas de nuevas ganancias para los primeros y de búsqueda espacios autónomos para su acción en los segundos son las bases no sólo para desarrollar nuevas dimensiones aún no exploradas de las potencialidades de internet, sino, principalmente, para acabar impulsando el salto definitivo entre internet y la sociedad. En suma, fue esta particular combinación de interés tan diversos que van del US. Defence Department a los movimientos contraculturales, la primacía de los mecanismos de coordinación horizontal, informales y de libre asociación o las posibilidades de autogestión de las partes fueron los rasgos que definieron el proceso de desarrollo y difusión de internet y también que definen la Sociedad Red.

5 El proceso por el cuál se difunde y arraiga el paradigma de la Sociedad Red no es lineal, sino discontinuo penetrando en los distintos ámbitos sociales y territoriales de forma desigual y a ritmo variable. Se trata de una transformación extraordinariamente difícil porque implica cambios radicales no sólo en la forma como se organizan las personas, sino también en sus modelos mentales. Una transformación que avanza a partir de las adaptaciones marginales que son el resultado de la pugna entre aquellos que en función de su percepción subjetiva sobre los beneficios resultantes promueven los cambios y aquellos que se perciben como perdedores y se oponen, así como de la configuración institucional o conjunta de normas formales e informales que estructuran las acciones de los actores individuales y colectivos de cada sociedad.

6 El paradigma de la red se difunde en el mundo empresarial en el momento en que las transformaciones que se producen en el escenario económico evidencian la obsolescencia del llamado modelo "fordista" de organización empresarial propio de la Sociedad Industrial. La gran empresa estructurada según los principios de integración vertical y la división social y técnica institucionalizada resultaba eficaz en un mercado en el que la demanda era predecible y homogénea. Pero en el momento en que las nuevas condiciones de la economía hace que la demanda se vuelva impredecible en cantidad y calidad, la principal virtud de la empresa fordista, su eficacia para la producción en serie, pasa a

convertirse en su principal defecto al revelarse excesivamente costoso y rígido para las nuevas condiciones de funcionamiento del mercado. Ante la constancia de la erosión en sus márgenes de beneficios que esta situación genera, los empresarios empiezan a impulsar cambios con los que acomodar sus empresas a las nuevas circunstancias. El sistema de producción en serie es progresivamente sustituido por un sistema de producción flexible, fundamentado en la conversión de las empresas en redes configuradas por múltiples componentes autónomos que se relacionan con la entidad matriz a través de vínculos horizontales. Lo que no acontece sin la resistencia de gran parte de los mandos intermedios y trabajadores que tienen grandes dificultades para adaptarse a la nueva organización y perciben en los cambios el origen de inciertas perspectivas para su posición al interior de las empresas. La principal virtud del nuevo modelo es que permite una sensible mejora de la competitividad al, entre otros, ejercer un eficaz control sobre el sistema de suministros, permitir establecer controles de "calidad total", hacer posible un mayor grado de integración de todas las partes de la empresa en su gerencia,... La inercia de los cambios al interior de las empresas en su configuración como redes lleva a su entrelazamiento con otras "Empresa-Red". Las PYMES se agrupan en redes multidireccionales y multifuncionales aprovechando la que es su principal virtud frente a las grandes empresas, su gran sensibilidad y adaptabilidad a las variaciones del mercado. Las grandes empresas también han empezado a vincularse bajo nuevos parámetros en lo que se identifica como Alianzas Estratégicas. A diferencia de lo que eran los antiguos esquemas de fusión de las empresas, como los cárteles y otros acuerdos oligopólicos, estas alianzas comprometen exclusivamente en la consecución de unos objetivos específicos, no involucrando la competencia en otros ámbitos.

7 La Empresa-Red, tal y como hoy la conocemos, es el resultado de la convergencia de los cambios organizacionales descritos y la asimilación del internet y el resto de las tecnologías digitales. Las limitaciones espaciales y temporales han sido bruscamente alteradas, permitiendo que las distancias que separan los distintos componentes de las empresas empiezan a ser una preocupación marginal al no arriesgar su unicidad operativa o el aumento de costos de transacción. Pero más relevante aún es que las empresas que funcionan con y a través de internet han sido las que han dado forma a la llamada Nueva Economía. Cabe recordar que a pesar del énfasis que parece querer darse al comercio electrónico (B2C), casi el 80% de las transacciones comerciales que actualmente se producen en la red corresponden a intercambios entre empresas (B2B).

RECUADRO Nº 1

ZARA: The Galician E-Dream

¿Dónde está la moda?. ¿Dónde están las tendencias?. ¿Quién las crea?. La capacidad con que se dotan las empresas para recopilar información, procesarla y dar respuesta en el menor tiempo posible a estas preguntas sea convertido en los factores claves que determinan su nivel de competitividad en el segmento más importante del mercado internacional de la moda. Y dentro de esta competencia, la empresa familiar ZARA creada hace apenas tres décadas en La Coruña, Galicia, se ha convertido en objeto de estudios de los principales centros de formación empresarial por haber desarrollado una organización empresarial capaz de otorgarle el liderazgo en esta carrera.

Resulta posible distinguir tres modelos en la industria de la moda. El primero, el tradicional, necesita de un ciclo de 300 días desde que se diseña un modelo, se hacen los patrones, se encarga el tejido, se fabrica y se procede a su distribución. El segundo, el que sería un modelo híbrido, sigue la pauta del tradicional, aunque incorpora unas producciones más cortas y más flexibles que garantizan la rotación de productos en las tiendas. Finalmente, el tercer modelo es el que pasa a repartir su producción entre las prendas "básicas", aquellas que se consideran que no pasan de moda y, por tanto, tienen una baja rotación en las tiendas, y las prendas "oportunistas" o "*just in time*", que son las susceptibles de rotar en ciclos cortos atendiendo a las variaciones del mercado.

La empresa italiana Benetton fue de las primeras que desarrollaron este modelo, consiguiendo que los ciclos de producción de sus prendas "oportunistas" pasará a ser de apenas seis meses. Posteriormente, Benetton fue arrinconada por la estadounidense GAP que había conseguido reducir el ciclo en dos meses. Finalmente ZARA ha acabado lográndolo en tan sólo dos semanas. Todas estas empresas se asemejan en haber desarrollado un modelo de producción en red a partir de la interconectividad de un amplio número de pequeñas y medianas empresas encargadas de la producción, distribución y venta con los que la casa matriz mantiene lazos basados en la subcontratación y franquicia. Pero a diferencia de sus competidoras, ZARA ha sido la primera empresa que ha incorporado todo un sistema de información basado en internet que le permite facilitar los flujos de información entre las más de 2000 tiendas que tiene repartidos en 35 países, las más de 150 cooperativas y sociedades que en Galicia y el norte de Portugal se encargan de la producción de las prendas "oportunistas" y su sede central de La Coruña. Cada vez que se produce una compra en cualquier tienda de ZARA en el mundo, el vendedor registra con una máquina en línea esta compra añadiendo toda una serie de datos estandarizados referidos a las preferencias del comprador. Con base a la información recopilados por los vendedores, el directo de cada tienda elabora un informe semanal que transfiere a la sede central. En La Coruña, 200 diseñadores se encargan de procesar la información recibida y determinan las tendencias del mercado a través de la computadora, para posteriormente enviar las ordenes para el suministro de nuevas existencias a las fábricas que cortan los patrones y producen la ropa. En cifras, con este modelo ZARA ha conseguido poner en el mercado anualmente 15.000 modelos diferentes. Cifra sin contar tallas o colores. Pero más importante, han terminado acostumbrando a sus clientes a comprar de una determinada forma. Saben que dos veces por semana hay dos modelos nuevos, que todo lo expuesto está en continuo movimiento y que, por tanto, no pueden esperar para otro día.

FUENTE: "EXAMEN A LA MODA ESPAÑOLA", EN *REVISTA EL PAÍS SEMANAL*, MADRID, DOMINGO 21 DE MARZO DE 2001.

8 De todos los cambios a los que nos estamos refiriendo, ninguno supera en importancia a los que tienen lugar en nuestra vida privada. Desde los sesenta hay en marcha una transformación radical sobre cómo nos concebimos a nosotros mismos y, a partir de ahí,

como formamos lazos y relaciones con los demás. Hasta hace poco tiempo, en la sociología se mantuvo abierto el debate entre la existencia de una covariación sistemática entre espacio y cultura. En la década de los sesenta y setenta parecía prevalecer entre los sociólogos la creencia de que el crecimiento de las urbes llevaba ineludiblemente a la atomización e individualización de las sociedades al provocar que las personas fueran perdiendo su identidad comunitaria. Ya en los ochenta este argumento paso a ser rebatido ante la constatación empírica de que el sentimiento de pertenencia comunal aparece indistintamente en el pueblo, la ciudad o los suburbios residenciales. Las evidencias sobre el impacto que tiene internet están dando lugar a un nuevo debate al obviar el elemento espacial como parte del soporte comunitario de los individuos. El estudio pionero de Barry Wellman da cuenta de la aparición de un nuevo tipo de sociabilidad al interior de las llamadas comunidades virtuales que responden a una lógica diferente a la que se da en las comunidades no virtuales. Un proceso de socialización basado en una multiplicidad de lazos débiles que se forman desde la libre asociación alrededor de intereses o afinidades específicas[3]. Estas comunidades virtuales tienen, en opinión de Amatai Etzioni, un amplio potencial para complementar, fortalecer y, por tanto, preservar las comunidades existentes en la realidad virtual[4]. Por el contrario, para Robert Putnam su valor es marginal ya que al no implicar el contacto personal excluye los mecanismos a través de los cuales se genera las redes de confianza entre los individuos[5]. Otro de los aportes del trabajo de Barry Wellman y que da sostén el argumento central de esta documento es que el internet no ha modificado los comportamientos individuales. Esto es, aquellas personas que presentaban mayores grados de sociabilidad en la realidad no virtual son también los que presentan mayores niveles de sociabilidad en la red y viceversa[6]. Una prueba que desmiente las visiones que ven en internet un elemento que agudiza el aislamiento o la alienación de los individuos en las sociedades modernas y vuelven a revelar su condición instrumental.

RECUADRO Nº 2

"TINET". La Red Ciudadana de Tarragona

Uno de los ejemplos más extendidos de comunidades virtuales son las llamadas "Redes Ciudadanas". Un tipo de comunidad virtual que pueden definirse como el entorno telematico que promueve la comunicación, cooperación y desarrollo de servicios entre ciudadanos, asociaciones, empresas y entidades públicas de un determinado ámbito territorial. Los primeros ejemplos de este tipo de redes se encuentran en algunas ciudades de los Estados Unidos y Canadá como Cleveland, Seatle, Otawa o Blacksburg. Era fines de los ochenta, cuando todavía no se había producido la difusión masiva de internet. Ya desde principios de los noventa, las redes ciudadanas se trasladan a Europa y empiezan a aparecer redes ciudadanas como la Digital City en Amsterdan (1993), Rete Civica en Milan(1994) o Iperbole en Bolonia (1994).

Una de las primeras redes ciudadanas europeas se crea en Tarragona, una ciudad industrial de alrededor de 200.000 habitantes a unos 120 kms al sur de Barcelona. Es abril de 1995 cuando un grupo de estudiantes de la Universidad Rogili Virgili de Tarragona deciden poner en funcionamiento una red ciudadana con tres objetivos básicos. En primer lugar, promover la expansión de la cultura digital haciendo factible el acceso masivo de la ciudadanía a internet y difundiendo las potencialidades de su uso. En segundo lugar, servir como canal de información de iniciativas de interés general. Finalmente, contribuir desde la red a la formación ciudadana y a la formación de valores comunitarios. El proyecto, con el patrocinio de la Fundación Municipal de Tarragona, se puso en marcha en septiembre de 1995 con el nombre de Tinet (www.tinet.org).

Después de cinco años de que la iniciativa se puso en marcha, los logros alcanzados por Tinet ha ido mucho más allá que los proyectados por sus creadores. Actualmente cerca de 12.500 internautas se encuentran entrelazados en la red y mantienen un intenso y fluido intercambio de información que se cifra en más de 40.000 mensajes diarios. De ellos, el 6% corresponde a asociaciones, el 7% a empresas y un 87% a ciudadanos. A partir de este intercambio han fructificado diferentes iniciativas concretas como cursos de capacitación en el uso del internet, fortalecimiento de los sistemas de información de diferentes instituciones culturales de la ciudad o el apoyo a la formación de otras nuevas redes ciudadanas de ámbito más específico. Con relación a este último punto, cabe reseñar que TINET ha sido la base para la creación desde 1996 de una nueva red para toda la provincia de Tarragona, ALTANET. Todo estos logros han permitido situado a Tarragona como una de las ciudades españolas líderes en el uso del internet . Pero más allá de esta conquista, lo que más destacan los creadores de TINET es haber contribuido a fortalecer los valores comunitarios en la ciudad de Tarragona.

Fuente: Ponencia Manuel Sanromà , "Les webs municipals i la comunitat local: les Xarxes Ciutadanes" en Congreso sobre Redes Locales, Sant Boi, Barcelona, octubre 2000.

La crisis del Estado-Nación y la emergencia de una Nueva Politeya

9 En un momento histórico en que asistimos a virajes impredecibles, la ya de por sí complicada gobernabilidad de las sociedades enfrenta escenarios cada vez más inciertos. Unos escenarios en el que la concepción centrípeta del poder concebida dentro de la lógica del pensamiento racionalista constructivista y articulada en torno al Estado moderno muestra cada vez con mayores signos de atrofia[7].

10 Todavía se carece de un amplio consenso alrededor del término gobernabilidad dada la proliferación de usos y abusos que ha traido consigo su alta acepción ideológica. Por este motivo, resulta oportuno partir dotarnos de un instrumento conceptual sobre el que basar nuestra argumentación. Un instrumento conceptual que toma forma desde la teoría sobre la sociedad civil de Víctor Pérez – Díaz[8]. Nuestro concepto es un tipo ideal, en el sentido weberiano, y relativamente complejo que nos permite integrar a los distintos componentes institucionales que toman parte en los procesos de gobernabilidad de las sociedades, proceder a explorar las relaciones que mantienen entre ellos y explicar los supuestos y las condiciones bajo las cuáles es probable que se aproxime al tipo ideal, o se aleje de él.

11 El *Estado*, el primer componente de este orden socio-político, es concebido como un ente artificial surgido a partir del acto voluntarista de los miembros de una determinada sociedad, los cuáles aceptan imponerse límites a su libertad particular en aras de alcanzar un beneficio común. Un beneficio que viene dado por la posibilidad de dotarse de la capacidad para preservar los órdenes de coordinación espontánea que formados a partir de la acción e interacción de numerosos agentes se dan en una variedad de dominios de acción. En otras palabras, el Estado garantizará el sometimiento de los agentes que toman parte en los distintos órdenes al estado de derecho o conjunto de reglas de convivencia de carácter abstracto y universal, que se aplican a todos, independientemente de su condición particular[9]. Pero además de preservar, el Estado también tiene como fin fomentar los órdenes de coordinación espontánea de la sociedad para asegurar la dimensión positiva de la libertad de los individuos o igualdad en cuanto a oportunidades sociales. Esta condición híbrida y compleja del Estado, en tanto que garante y a la vez promotor de los órdenes de coordinación de la sociedad, nos lleva a considerarlo, tal y como argumenta Oakeshott, como un ente con un carácter híbrido y complejo al aglutinar dos caracteres ideales primarios: una asociación con el carácter de "asociación civil" y una asociación con el carácter de "asociación como empresa". Una asociación civil es una asociación sin propósito propio y cuya razón de ser es el aseguramiento de reglas que cada cuál está obligado a respetar mientras persigue sus propios fines. Una asociación como empresa, por el contrario, tiene objetivos propios y requiere que sus miembros contribuyan a alcanzarlos[10].

12 Los órdenes de coordinación espontánea en cada sociedad a los que nos referimos son, principalmente, tres. Una esfera de *mercados* económicos, con múltiples agentes que disponen con amplios niveles de libertad de sus recursos, otra de *sociedad civil* formada con múltiples asociaciones voluntarias empeñadas en las actuaciones más diversas y, finalmente, una esfera de *debate público* o esfera pública en la que los ciudadanos debaten temas de interés común y en el que en un proceso interactivo recurrente toman forma los valores cívicos que guían su conducta. El desempeño positivo y sostenible de cada uno de los órdenes mencionado depende de los otros, ya que su funcionamiento se encuentra entrelazado y tienden a reforzarse recíprocamente.

13 A estos componentes, cabe añadir otros dos de un carácter distinto. Por un lado, un *soporte comunitario* formado en torno a toda una serie de elementos que le otorgan a los componentes de esa sociedad un sentimiento de identidad colectiva y que promueve su integración y cohesión. Por otro lado, la pertenencia a un determinado *contexto internacional*. Las sociedades no son autárquicas, sino que su existencia y funcionamiento de estas sociedades se encuentra entrelazadas con el resto de las sociedades.

14 Al contrastar nuestro tipo ideal con la evidencia histórica, resulta ostensible que las distorsiones han sido mucho más frecuentes que su contrario. Unas distorsiones cuyo origen puede encontrarse en los problemas para acomodar a los dos caracteres ideales identificados por Oakeshott en el Estado moderno. Ya durante el siglo XIX, las formas políticas y sociales de los países europeos sólo se correspondían de una forma muy modesta a nuestro tipo ideal. Los Estados, en los que predominaban los rasgos autocráticos propios del Antiguo Régimen[11], iban de la mano de configuraciones afines en los órdenes de coordinación tales como el desarrollo insuficiente de los mercados abiertos, el carácter oligárquico-clientelístico de sus asociaciones y una esfera pública dominada por sistemas credenciales dogmáticos[12]. Rasgos todos ellos que se presentan de una forma mucho más acentuada en las sociedades del centro y el sur de Europa. Por su parte, la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas presenta patologías particulares debido a la convergencia del legado de la institucionalidad colonial y el impacto de las guerras de independencia.

15 A partir del segundo tercio del siglo XX se data la expansión y consolidación de un nuevo modelo de gobernabilidad que se caracteriza por otorgar un claro sesgo hacia la concepción del Estado como "asociación empresa"[13]. Entre sus diferentes versiones, la más avanzada es aquella en el que la gobernabilidad se articular alrededor del llamado "Estado de Bienestar" y que se da en aquellos países que tras la 2ª Guerra Mundial combinan economías de mercado y regímenes políticos basados en la democracia pluralista. De hecho, la plena vertebración del "Estado de Bienestar" sólo puede considerarse en relación a la pretensión de garantizar la acumulación capitalista con el intento de mantener la paz social a partir de la concreción de un conjunto de derechos sociales. Con este fin, el Estado pasa a tener un papel preponderante en la organización de los mercados, mediante políticas de corte keynesiano, y en la organización socio-política, pasando a incorporar de forma selectiva a los entes de representación de la ciudadanía a la estructura decisional estatal. Ambos procesos se complementan con el papel protagónico que ejerce el Estado en la esfera pública en base al control que tiene sobre los medios de comunicación de masas. El nuevo rol interventor que asume el Estado también trae consigo cambios al interior de su estructura. En todos las sociedades, incluso en aquellos con regímenes parlamentarios, el poder ejecutivo se fortalece en detrimento, principalmente, del legislativo y, en general, del resto de poderes del Estado. El fortalecimiento del órgano ejecutivo va acompañado de la expansión de su aparato burocrático amparado en una concepción de la supremacía de la racionalidad técnica sobre la racionalidad política. La construcción y expansión del Estado de Bienestar no fue ajeno a la existencia de un soporte comunitario relativamente homogéneo en el que los elementos identitarios nacionales se entrelazaban con la propia legitimación del Estado y un orden internacional en el que el clima bélico generado por la Guerra Fría estimulaba la dimensión del Estado como "asociación como empresa".

16 Durante este período, la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas se organiza en torno a lo que Cavarozzi llama "matriz estadocéntrica"[14]. Se trataba de un modelo en el que la dimensión del Estado como "asociación empresa" en sus relaciones con los distintos órdenes sociales era mucho más acentuado que en el "Estado de Bienestar" amparado en su supuesta capacidad para cumplir el fin teleológico de conducir a las sociedades hacia el desarrollo y la modernidad.

17 El "Estado de Bienestar" y su versión en América Latina, el "Estado Desarrollista", contó durante varias décadas con amplios apoyos procedentes de todos los espectros políticos

por la capacidad que demostraba para promover el desarrollo económico, así como la estabilidad política y social. De hecho, las primeras críticas que recibió por parte de Friederich von Hayek tuvieron una difusión muy marginal y no pasaron de ser considerados como argumentos muy excéntricos[15]. Pero todo empezó a cambiar súbitamente a principios de los setenta cuando a ojos de la ciudadanía el Estado apareció desbordado para dar respuesta a los cambios económicos, políticos y sociales que se estaban produciendo. En los mercados, la decisión estadounidense de no mantener la convertibilidad de su moneda en oro y, principalmente, la crisis energética de 1973 provocaron serias turbulencias que terminaron manifestándose en el crecimiento simultáneo del paro y la inflación. Asimismo, esta situación radicalmente nueva, la "stagflation", desarmaba la teoría económica keynesiana como marco desde el que ofrecer una respuesta a la crisis[16]. En esos años también empiezan a ganar protagonismo toda una serie de grupos y movimientos sociales que se sitúan al margen de los partidos políticos y entidades de representación vinculadas al Estado. Su maximalismo en las demandas y el radicalismo en la acción política, que en algunos casos incluyen formulas más o menos intensas de terrorismo, provocan el quiebre de la paz social. En el ámbito de la esfera pública, tal y como puso de manifiesto Ronald Inglehart, los valores que emanaban del "Estado de Bienestar", tales como la apreciación del crecimiento económico o la legitimidad del dominio racional-legal, se debilitan[17]. Asimismo, aparece una actitud cada vez más escéptica de la ciudadanía hacia el discurso nacionalista del Estado-nación como resultado del creciente multiculturalismo de las comunidades, la expansión de los vínculos transnacionales y el cuestionamiento al ordenamiento internacional regido por la lógica de la "Guerra Fría". Más allá de las transformaciones que se producen en los distintos órdenes sociales, el desbordamiento del "Estado de Bienestar" también viene provocado por la atrofia que se produce al interior de su propia estructura. En particular, vamos a destacar tres procesos. En primer lugar, el advenimiento de una coyuntura económica recesiva minó la racionalidad política de la clase gobernante. La inercia generada por la expansión del gasto público puso en una difícil encrucijada a los gobiernos cuando los márgenes para utilizar éste como instrumento electoral se fue estrechando y no se habían previsto fórmulas alternativas. En segundo lugar, la lógica expansiva en que entro el aparato burocrático hizo cada vez más frecuentes las luchas intestinas entre las diferentes agencias haciendo que cada vez fuera más difícil alcanzar los fines fijados en la agenda política. En tercer lugar, la combinación entre el aumento exponencial de los recursos del Estado, el ostracismo que favorecía el paradigma elitista y tecnicista en la gestión pública y una creciente demanda de información sobre el funcionamiento del Estado alentada por la expansión de los medios de comunicación de masas creo un escenario propicio para que se desataran casos de corrupción que minó la legitimidad del modelo.

18 En este contexto no tardaron en ganar fuerza las corrientes críticas al Estado de Bienestar. Desde las filas del neomarxismo, los argumentos se dirigieron a explicar la crisis del modelo no como resultado de las transformaciones que se dan en los distintos órdenes sociales, sino a la incapacidad del Estado para seguir conteniendo la disfuncionalidad inherente al propio sistema capitalista. En este sentido, uno de sus principales exponentes, Clauss Offe, acuña el término de crisis de la "gestión de la legitimidad"[18]. Mucho mayor impacto tienen por los autores que se agrupan dentro de la llamada "Nueva Derecha" y en las corrientes neoliberales. Entre los primeros, autores como Daniel Bell o Samuel Huntington consideran que la crisis es atribuible al efecto perniciosos que el intervencionismo estatal había tenido en los mecanismos de

coordinación espontánea basados en entidades como la familia o la comunidad[19]. Entre los segundos, autores como Becker, Buchanan o Brittan retoman los argumentos de Hayek para sustentar que el Estado de Bienestar se contradice con las libertades económicas y libertades políticas que dan verdadero sustento a la democracia liberal[20]. Por este motivo, su propuesta normativa contiene un claro sesgo hacia el Estado en tanto que "asociación civil" privilegiando los mecanismos de coordinación espontánea del mercado, sociedad civil y esfera pública en la gobernabilidad de las sociedades. Pero en los hechos, tal y como pone de manifiesto Norbert Lechner, la praxis del modelo neoliberal estuvo ligada a la existencia de un Estado con una fuerte capacidad de intervención política. Es el caso de Chile bajo Pinochet o Perú bajo Fujimori[21]. Pero también del Reino Unido bajo Margaret Thatcher o de los Estados Unidos bajo Ronald Reagan donde para alcanzar el logro del "Estado mínimo" se extremo las competencias políticas y represivas del Estado para vencer las resistencias. Un claro ejemplo de ello fue la estrategia seguido para el desmantelamiento del poder sindical. En los mismos años en que se aplicaba el modelo neoliberal en el mundo anglosajón y en América Latina, en los países de la Europa continental, mayoritariamente dominados por gobiernos socialdemócratas, las estrategias estaban enfocadas no a desarticular, sino a revitalizar el "Estado de Bienestar". Son los años de los acuerdos tripartitos entre gobierno, empresarios y trabajadores o pactos neocorporatistas, de la descentralización territorial administrativa y/o política basada en las regiones y de un renovado impulso al proceso de integración europea. En suma, todos ellos procesos que privilegian una racionalidad política basada en la transferencia implicaban de responsabilidades desde los poderes centrales del Estado hacia fuera con el objetivo de restituir la legitimidad erosionada.

19 El recetario de medidas de corte neoliberal y socialdemócrata no tardaron en rebelarse como soluciones parciales con las que no era posible revertir la grave crisis de gobernabilidad que padecían las sociedades. Las insuficiencias y contradicciones de las propuestas, así como la aceleración de las transformación en los distintos órdenes sociales, suscito toda una variedad de contratendencias que alejaron la posibilidad de lograr el objetivo pretendido. Los logros de la estrategia neoliberal en el saneamiento macroeconómico, en potenciar la autonomía de la sociedad civil liberándola de gran parte de los mecanismos de injerencia del Estado se contraponen a sus efectos en términos de cohesión social, dualización de los mercados con relación a la accesibilidad a bienes públicos, la marginación de amplios segmentos sociales de la representatividad política y social o la monopolización de la esfera pública por grandes grupos privados de comunicación. Asimismo, los éxitos iniciales que cosecharon las propuestas socialdemócratas al reconstituir las redes de legitimidad que daban sustento al "Estado de Bienestar" no tardaron en revelarse como pasajeros cuando la presión de los nuevos requerimientos en el manejo económico hizo cada vez más exiguas y, por tanto, más excluyentes los intercambios de rentas por apoyos. A todo ello cabe sumar un elemento que cada vez toma más relevancia en la gobernabilidad de las sociedades y en su momento no fue tomado en cuenta ni por neoliberales, ni por socialdemócratas. Me refiero a las implicaciones que tiene en el proceso de construcción de las identidades de individuos y colectivos la acelerada complejización y diferenciación del soporte comunitario de las sociedades. La ausencia en las sociedades de instituciones capaces de procesar comportamientos inducidos por una pluralidad cada vez mayor de roles y atributos en las identidades es origen permanente de tensiones que agravan los problemas de gobernabilidad. Una clara constatación de ello son los problemas existente

alrededor del crecimiento de los flujos migratorios en todos los países de la Unión Europea.

20 Apenas iniciado un nuevo milenio, aparecen patentes nuevas tendencias en la gobernabilidad de las sociedades. Por un lado, la manifiesta refutabilidad de las soluciones ensayadas hasta el momento ha llevado a que los gobernantes recurran al sincretismo en la formulación de sus propuestas y, por tanto, prescindiendo de optar por una orientación clara sobre la conducción de las sociedades. Por otro lado, y como resultado de ello, los gobernados se muestran cada vez más escépticos sobre las posibilidades del Estado para asegurar sus libertades y bienestar y optan por aumentar su nivel de autogobierno. Lo que lleva a que la gobernabilidad de las sociedades aparezca cada vez menos dependiente del peso inercial o automatismo de sus instituciones y cada vez más de la actitud de sus componentes individuales o colectivos. En cierta medida, este escenario nos retrotrae al punto de partida del imaginario contractualista en el que la ausencia de un órgano de coordinación central, el Estado, convertía a "lo social" y "lo político" en una unidad irrefutable. Las sociedades aparecen hoy en día como una geometría variable de múltiples centros de poder que funcionan dentro de los distintos órdenes sociales con gran dinamismo. Unos centros que toman la forma de estructuras formadas a partir de las relaciones que establecen entre sí un conjunto variable de actores que se perciben entre sí como mutuamente dependientes, las redes políticas. Muchas de estas redes políticas aparecen como subsistemas funcionales relativamente cerrados con amplios niveles de autogobierno. Pero ya sea por la inercia propia de la racionalidad de las redes en que la competencia por la posición lleva a la reproducción y expansión de la estructura, ya sea como consecuencia del acto voluntarista de los actores dominantes de una determinada red, lo cierto es que las distintas redes políticas tienden a superponerse y a entrelazarse entre sí definiendo un nuevo tipo de institucionalidad que enmarca la gobernabilidad de la sociedad. Al interior de las redes, la interacción entre los distintos actores responde a ciertas reglas mínimas, como la distribucción justa de costos y beneficios entre los participantes; la reciprocidad basada en la confianza, la autolimitación de cada actor y el respeto a los intereses legítimos de los otros actores[22].

21 Para finalizar, quisiera destacar la relevancia que dentro del nuevo modelo de gobernabilidad de las sociedades adquiere entre los distintos órdenes sociales la esfera pública. El aumento de mayores cotas de autogobierno por parte de los distintos actores individuales y colectivos de la sociedad y, por tanto, la disminución de los mecanismos de coerción estatal para condicionar sus comportamientos hace imprescindible que éstos presenten determinadas disposiciones cognitivas y morales que hagan plausible la búsqueda de intereses particulares a partir del respeto a la libertad de los demás, así como la cooperación para la consecución de intereses comunes. Unas disposiciones cognitivas y morales que sólo podrán ser asimiladas en a través de un debate continuo entre los múltiples actores de la sociedad que se da en la esfera pública y en la que se contraponen y se llegan acuerdos los diversos intereses y las lecturas diferentes del bien público. Una "conversación cívica", tal y como Víctor Pérez-Díaz la denomina, que parte de una pluralidad de intereses y de ideas y creencias, no como un hecho a tolerar, sino como un hecho deseable[23].

El Desarrollo de la Gobernabilidad Digital. Expectativas e Implicaciones

22 Hasta hace poco tiempo, el internet era una herramienta desconocida para la política. Una herramienta que en los últimos años ha pasado a ser incorporado masivamente tanto por las distintas instancias del Estado, como por aquellos actores que toman parte en el proceso político. Los principales alicientes que han promovido esta transición hacia el internet ha sido, tal y como reiteradamente menciona la literatura especializada, incrementar los niveles y abrir nuevas posibilidades para la eficiencia, transparencia y participación ciudadana en las funciones de gobierno y la política. A todo ello cabe añadir, tal y como menciona Pippa Norris, las nuevas oportunidades que crea internet para fortalecer el compromiso cívico[24]. Un elemento, que tal y como apuntamos anteriormente, adquiere una gran relevancia bajo los nuevos parametros de gobernabilidad.

23 Este acelerado proceso de incorporación y asimilación del internet nos ha privado, hasta el momento, de contar con una definición sobre Gobernabilidad Digital exclusiva y exhaustiva que cuente con un amplio consenso. Las diferentes variantes, se encuentra hacia un extrema una definición minimalista que entiende Gobernabilidad Digital como la aplicación del internet y las tecnologías digitales con el objetivo de optimizar las acciones de aquellos actores públicos y privados que participan en la determinación y asignación de bienes públicos. Al otro extremo se encuentra una definición maximalista en el que Gobernabilidad Digital no pasa solamente por una optimización de los procesos existentes, sino por una reconfiguración de la forma en que es concebida, organizada y ejecutada a partir del uso de internet y las tecnologías digitales. Nuestro enfoque se encuentra mucho más cercana a este enfoque.

RECUADRO Nº 3

El Censo Australiano contra los "Caballeros del Jedi".

La Oficina Australiana de Estadística, encargada de elaborar el censo del país, todavía no sale de su asombro. De repente, como por arte de magia, resulta que hay miles de ciudadanos de su país que practican una extraña religión. Se trata de los caballeros del Jedi, que han emprendido su particular cruzada para que Australia reconozca a estos seguidores de La Guerra de las Galaxias como practicantes de una nueva creencia.

Todo empezó cuando un mensaje de correo empezó a circular por internet a mediados del año 2000 instando a los internautas a marcar la casilla "otras religiones" y a escribir la palabra "Jedi" cuando les tocara hacer el censo. "Como ya debe usted saber, el 7 de agosto se realizará un nuevo censo. Si hay la suficiente gente en Australia que menciona una religión que no aparece recogida en el documento que tendremos que rellenar, el Gobierno deberá reconocer legalmente esa opción. Normalmente, sólo hacen falta unas 10.000 personas para determinar una nueva creencia para que ésta se haga oficial. Por este motivo os pedimos que marquéis "Jedi" como religión. Si tienes esta creencia, podrás ser considerado un Caballero Jedi, el sueño de muchos desde que éramos niños. !!Que la fuerza te acompañe!!!". Este mensaje inundó en muy poco tiempo la red, poniendo al gobierno australiano en una difícil situación. Obligado por la ley a dar reconocimiento oficial a cualquier minoría religiosa, termino optando por hacer un mensaje público de amenaza. "Si su creencia es "Jedi", entonces márquelo. Pero si normalmente usted hubiera contestado Anglicana, Luterana o cualquier otra religión en la respuesta a la pregunta "¿cuál es su religión?, y en esta ocasión usted marca "Jedi", que sepa que esto podría causar un impacto en los servicios sociales, y que además estaría mintiendo en un documento público, lo que acarrearía una multa de 1.000 dólares australianos". Asimismo, y una vez elaborado el Censo, el gobierno australiano ha optado por no hacer públicos los resultados hasta dentro de un año, en espera de que las aguas ya se hayan calmado. Pero los "Caballeros del Jedi" siguen su cruzada para ser reconocidos oficialmente como religión por el gobierno, argumentado que según sus estimaciones cerca del 5% de la población respondió a su convocatoria. Mientras tanto, desde sus páginas en la red dan instrucciones para convertirse en todo un "Caballero Jedi" y hacen extensas comparaciones entre el Papa, el Dalai Lama y Yoda, personaje de la "Guerra de las Galaxias", "los tres máximos representantes de las tres creencias con más seguidores del mundo". Por si fuera poco, los "Caballeros del Jedi" australianos han inspirado actuaciones similares en otros países, como Nueva Zelanda o Gran Bretaña, que también han estado realizando su propio censo en los últimos meses.

Fuente: Periódico "El Mundo", Madrid, 5 de octubre de 2001.

24 A fecha junio de 2000, los Estados de 176 países repartidos por todo el mundo contaban con sitios webs[25]. En total, el rastreo efectuado por Pippa Norris en el cyberespacio identifica más de 13 millones de sitios y páginas webs de las distintas instancias de los Estados[26]. En los últimos años también el internet ha sido rápidamente incorporado por una inmensa mayoría de partidos políticos, grupos de interés y otros tipo de actores que orientan sus acciones hacia el proceso político. El mismo estudio de Pippa Norris da cuenta de cerca de 5 millones de sitios y páginas webs de grupos de interés y cerca de 2 millones de partidos políticos[27]. Los Estados y la política de América Latina no ha sido ajena a este proceso. La comparación en el mapa sobre la implantación del "Estado Digital" elaborado por el Cyberspace Policy Research Group (CYPRG), en la que no es incluido México, la sitúa en una posición intermedia. En 4º lugar tras América del Norte, Europa Occidental y la región Asia - Pacifico. En esta misma clasificación, Brasil y México

aparecen entre el grupo de los 15 países con más sitios webs de instancias del Estado[28]. Además, es conocido el liderazgo que a nivel mundial han alcanzado Chile o Costa Rica en el desarrollo de diferentes facetas del "Estado Digital". Cabe constatar, sin embargo, que los ritmos de incorporación del internet al Estado no se corresponde a la de la mayoría de actores políticos que todavía se encuentran al margen de la red.

25 Al momento de dar cuenta de los factores que condicionan la implantación y desarrollo de la Gobernabilidad Digital, la aplicación de una versión política de la ley de Meltcafe pareciera otorgarnos una importante capacidad explicativa[29]. El incentivo de aquellas personas que ocupan posiciones de liderazgo en las instancias del Estado y organismos políticos para incorporar las tecnologías digitales se expande en razón de los niveles de difusión que éstas tienen en los distintos órdenes de la sociedad. Esta aplicación de la ley Meltcafe a nuestro objeto de estudio nos permite dar cuenta de la correlación positiva que se da en la mayoría de casos entre niveles de desarrollo tecnológico y desarrollo de la Gobernabilidad Digital. Asimismo, que sea en aquellas políticas como comercio o finanzas, en las que los interlocutores del Estado presentan mayores niveles de desarrollo tecnológico, en donde más se ha avanzado en el uso de internet. Sin embargo, son también muchas las excepciones como para no tomar en cuenta otra serie de factores. ¿Cómo explicar, por ejemplo, que países como la India, Brasil, México o Malasya hayan avanzado mucho más allá en la Gobernabilidad Digital que le correspondería en razón de sus parámetros de difusión tecnológica? o ¿cómo explicar por que en los procesos de producción y aplicación de las políticas públicas que parecen propicias para la asimilación de internet, como educación, están posicionadas muy por debajo en relación a otras políticas, como defensa o justicia, que no parecieran a priori contar con tanto estímulos externos? Es aquí donde retomamos la línea argumental de toda la ponencia identificando como variables tanto el impacto del liderazgo político en el desarrollo de la Gobernabilidad Digital como la institucionalidad.

26 Nadie pareciera querer quedar fuera del consenso general que pareciera extender entre el "*establishment*" político sobre los beneficios de avanzar hacia la plena incorporación de las tecnologías digitales a la gobernabilidad de los países, las regiones, los municipios o las esferas de las políticas públicas. En las agendas de todos los políticos, por encima de diferencias ideológicas o de las diversas de las realidades socio-económicas sobre las que se gobierna o trata de gobernar, el desarrollo de internet ha pasado a ocupar un lugar prioritario junto a los temas tradicionales de la política contingente. Ante la opinión pública, los líderes políticos aparecen encarnados como verdaderos "misioneros tecnológicos" que pretenden pasar a la historia por haber incorporado a sus sociedades a las ventajas de la era digital. Todo ello responde, como resulta evidente, a la nueva racionalidad política basada en los amplios beneficios y escasos costos electorales que en la actualidad tiene cualquier iniciativa alrededor tecnologías digitales en un electorado ampliamente concienciado sobre la conveniencia de la difusión de las mismas. Este estímulo electoral debe ser considerado como positivo para los fines del desarrollo del Gobierno Digital. El problema viene dado por el amplio desconocimiento que por parte de los políticos, y también de muchos de sus asesores más cercanos, sobre el internet y todas sus posibilidades como herramiento de gobierno. Esta situación, como posteriormente se atenderá, pervierte ya desde su fase constitutiva las sendas por las que se produce el desarrollo del Gobierno Digital. Además, las estrategia electoralista de la mayoría de políticos respecto a internet entra dentro de una lógica cortoplacista. Lo que significa que sus estrategias no van más allá de hacer que sus gobiernos tengan una presencia en la red.

27 El tema de la racionalidad electoral se entrelaza con el segundo elemento a considerar, las diferencias en la institucionalidad política. Nadie puede sorprender al observar como los datos muestran que es en aquellos países donde cuentan con regímenes democráticos más consolidados donde la implantación y desarrollo de la Gobernabilidad Digital ha tomado más fuerza. Difícilmente va a fomentarse la mejora en los flujos de información que vinculan al Estado con sus interlocutores en aquellos países cuya institucionalidad obstaculiza parcial o completamente el libre acceso o uso de la información. Existen también otros rasgos institucionales de los regímenes políticos que deben ser tomados en cuenta para explicar la implantación de la Gobernabilidad Digital. El parlamentarismo, el federalismo, los sistemas multipartidistas o el reconocimiento del cabildeo como práctica legítima y, en general, todos aquellos aspectos que fomentan la fragmentación del poder político entre múltiples instancias favorecen el desarrollo de la Gobernabilidad Digital. Y esto, principalmente, por dos motivos. El internet se descubre como una herramienta excepcional para fortalecer las relaciones de poder que existen en aquellos Estados en el que éste se encuentra fragmentado. Asimismo, la existencia de múltiples centros de poder crea un escenario más propicio para la competencia entre unos y otros por avanzar lo más rapidamente posible en los proceso de Gobernabilidad Digital.

MODELOS DE DESARROLLO DE LA GOBERNABILIDAD DIGITAL

	GERENCIAL	CONSULTIVO	PARTICIPATIVO
Objetivos	Maximizar eficiencia y reducir costos en la prestación de servicios	Mejorar la calidad de las políticas públicas a través de la gestión de la participación e incrementar su legitimidad.	Transferir recursos, competencias y responsabilidades políticas hacia los distintos componentes de la sociedad para aumentar su capacidad de autogobierno.
Liderazgo al interior del Estado	Gobierno Central	Gobierno Central, Parlamentos y Gobiernos Locales	Gobiernos Central y Gobiernos Locales.
Principales esferas de acción.	Estado y Mercado	Mercado y Sociedad Civil	Sociedad Civil y Esfera Pública
Dirección de los flujos de información.	Flujos unidireccional. Del Estado hacia sus interlocutores	Doble Vía Paralela. Del Estado hacia sus interlocutores y viceversa	Flujos discursivos y complejos. Del Estado hacia sus interlocutores y viceversa, y de éstos entre sí.
Principales mecanismos de interacción	Webs informativos, transacciones administrativas en línea	E-Mail, voto electrónico, encuestas de opinión pública en línea	Chats, listas de interés

Interdependencia	Alta	Baja	Media

28 Una vez atendido la expansión y los factores que promueven la expansión del internet en la Gobernabilidad Digital, llega el momento de cuestionarnos la forma en que este proceso se esta dando. Con este fin resulta oportuno partir de una tipología sobre los distintos enfoques que guían el desarrollo de la Gobernabilidad Digital[30]. Los tres tipos son:

29 Modelo Gerencial. Desde el enfoque del modelo gerencial, la aplicación de las tecnologías digitales a la gobernabilidad de las sociedades tienen como fin principal maximizar la eficiencia por parte del Estado en la prestación de servicios. Lo que se traduce no sólo en mejorar la calidad, gama y accesibilidad de las prestaciones, sino también reducir los costos. Las instancias sobre las que se articula el modelo gerencial son los gobiernos nacionales, sus aparatos administrativos y, en menor medida, los gobiernos locales. Los ámbitos de actuación priorizados por el modelo es el propio Estado y el mercado. El modelo asume que el primer paso para avanzar hacia la Gobernabilidad Digital viene dado por la incorporación del internet y las tecnologías digitales a los procedimientos internos y relaciones existentes entre las distintas instancias que son parte del Estado. Los beneficios esperados no sólo se refieren a una mejora sustantiva en la eficiencia y una sensible reducción de costos, sino también a promover la cohesión interna entre los distintos componentes del Estado. Por otro lado, se privilegia al mercado porque se considera que es la comunidad empresarial el actor más interesado por sus altos niveles comparativos de uso de internet y, por tanto, el que impulsará con más fuerza y dará mayor sustentabilidad al desarrollo de la Gobernabilidad Digital. El modelo gerencial no asume cambios sustantivos en la forma en que el Estado interviene en los distintos órdenes sociales. El internet tiene un valor instrumental porque permite que sea más eficaz y menos costoso, pero no implica modificaciones ni en la orientación, ni en la forma, ni en el contenido de las políticas. Un buen reflejo de ello es que los flujos de información son siempre unidireccionales, del Estado hacia sus interlocutores.

30 Modelo Consultivo. Este modelo se articula a partir del valor que es otorgado a la información para mejorar los niveles de eficiencia, transparencia y participación ciudadana del gobierno. El internet y el resto de las tecnologías digitales abren nuevas posibilidades para que los organismos del Estado recopilen, analizen y procesen la información que es remitida por sus interlocutores en los distintos órdenes sociales. De esta forma, por un lado, se mejora la calidad de las políticas públicas ya que es posible ajustarlas cada vez más a las necesidades específicas de su público objetivo. Por otro lado, las políticas públicas ganan legitimidad porque sus destinatarios se perciben como parte del proceso de formulación y, por tanto, ven sus intereses expresados en ellas. Asimismo, el internet permite que el Estado sea cada vez más transparente porque amplia las posibilidades para que éste de cuenta del manejo de los recursos públicos. Al igual que en el modelo gerencial, las instancias priorizadas por el modelo consultivo son el gobierno central y los gobiernos locales. A ellos se incorpora el parlamento en tanto que órgano representativo. Los ámbitos de actuación priorizados son tanto el mercado, como la sociedad civil. En la medida en que uno de los *leit motiv* del modelo consultivo es aumentar la legitimidad del Estado, se asume la necesidad de que éste tenga una acción propositiva para incorporar al mayor número de ciudadanos posibles a la red. El modelo consultivo no plantea transformaciones sustanciales en la forma en que el Estado interviene en los distintos órdenes sociales. Si bien es cierto que el modelo le otorga una gran relevancia a

que el Estado mantenga abierto un canales permanentes de información con sus interlocutores, no se trata de un diálogo que permitiera contraponer diferentes posiciones y llegar a consensos. Más bien se trata de flujos de información que discurren en vías paralelas. Los niveles de interdependencia en el modelo son bajos porque no se conciben estímulos para que las relaciones entre el Estado y sus interlocutores a través de las cuáles intercambian información sean estables y permanentes.

31 Modelo Participativo. Aparece como el modelo más complejo y avanzado porque implica una transformación profunda de la concepción y funcionamiento de la gobernabilidad a partir de la incorporación del internet. A diferencia de los modelos anteriores, los fines perseguidos no se focalizan en el Estado. De hecho, el objetivo principal es utilizar el internet y las tecnologías digitales para hacer factible la transferencia de competencias, recursos y responsabilidades desde el Estado hacia sus interlocutores en los distintos órdenes sociales. Para crear estructuras de coordinación y cooperación horizontal en las que sea posible flujos discursivos y complejos de información desde el Estado hacia sus interlocutores y viceversa, y de éstos entre sí. En este escenario, el Estado pasa a convertirse en un "Estado Facilitador" del proceso de gobernabilidad de las sociedades y su desempeño depende de su capacidad para gestionar de forma eficaz la interdependencia sistemica existente entre los diferentes actores que toman parte en ella. Por otro lado, el desempeño del Estado también pasa a ser evaluado en razón de su nueva condición de "*learning organization*". La constelación de actores que pasan a tener un papel sustantivo en la gobernabilidad de las sociedades provoca un alto dinamismo en las relaciones de poder y, por tanto, exige también un alta capacidad de adaptabilidad. Al interior del Estado, las instancias consideradas como clave en la operacionalización del modelo son, principalmente, los poderes ejecutivos en sus distintos niveles territoriales. Asimismo, y como resultado de la racionalidad política que se encuentra detrás del modelo participativo, los ámbitos de acción son la sociedad civil y la esfera pública.

32 Entre estos tres modelos, se ha dado un clara tendencia por parte de los gobiernos centrales por privilegiar el que hemos reconocido como "modelo gerencial". Una opción que puede explicarse porque desde un principio la incorporación y asimilación de internet a las funciones de gobierno fueron entendidas como un elemento más del proceso de Reforma del Estado inspirado por la New Public Management (NPM). Esta corriente del estudio de la administración pública que se desprende de los tradicionales enfoques burocráticos y postula una mejora en la condición del Estado como prestador de servicios a partir de la emulación de los procesos de gestión privada. Entre sus autores más reconocidos se encuentra David Obsborne y Ted Gaebler. Su libro "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the public sector" fue el principal inspirador de las reformas llevadas a cabo durante la administración Clinton-Gore en los Estados Unidos y cuyo documento marco fue el National Perfomance Review (1993). Un documento en donde el papel de internet en la mejora de la gestión pública todavía ocupa una atención marginal, lo que no puede extrañar dado los bajos niveles de difusión en la sociedad en esa época. No ocurre lo mismo con su sucesor, el National Partnership for Reinventing Government's Access America(1997), en el que internet y las tecnologías digitales son parte esencial de todas las propuestas recogidas en el documento. Se apuesta a las posibilidades que ofrece el internet para optimizar mejorar la calidad, gama y accesibilidad de los servicios prestados por el Estado a sus "clientes" y reducir los costos operativos. Los países de la Unión Europea, los cuáles se incorporan de una forma más tardía a la gobernabilidad digital, siguen durante una primera etapa el

modelo gerencial definido por los estadounidenses. Una situación resulta claramente reflejada en la forma en que la administración laborista de Tony Blair abordó el proceso de incorporación del internet a funciones de gobierno. En el primer documento que aborda el tema del internet, Government Direct (1996), se refiere como las principales contribuciones del mismo *"to provide better and more efficient services to business and to citizens; improve the efficiency and openness of government administration, and secure substantial cost saving for taxpayer".*En América Latina, la tendencia por enfatizar el "modelo gerencial" ha sido mucho más ostensible. El internet ha sido un complemento, principalmente, al intento de racionalizar los costos del Estado del proceso de reformas estructurales de mercado.

33 Otro de los factores que dan cuenta de la primacía del modelo gerencial viene dado porque los primeras presiones para que el Estado incorpora y asimilirá el internet a funciones de gobierno procedieron de la comunidad empresarial. Entre los distintos interlocutores del Estado, los empresarios fueron desde un principio los que mostraban unos niveles mayores y más avanzados del uso de internet en su desempeño. Habiendo tomado conciencia de los beneficios de su uso, los empresarios empezaron a reclamar al Estado que aprovechará las ventajas que ofrecía internet para mejorar la eficiencia y abaratar los costos en sus relaciones y transacciones con ellos. Los segmentos sociales en los que también hubo una rápida difusión del internet, como fueron los jóvenes o profesionales liberales, no tenían tanto estímulos para presionar al Estado porque sus relaciones son más ocasionales y menos intensas.

34 Finalmente, detrás de la opción del "modelo gerencial" primaba una racionalidad política. Para los gobernantes y políticos adoptar este modelo aparecía como una "win-win situation". El enfoque vertical y unidireccional que prima en la forma que tiene el Estado de relacionarse con sus interlocutores le permite "vender" la imagen que más le convenga como eficaz gestor de los recursos públicos sin tener que exponerse a la vulnerabilidad que supondría aceptar, con mayor o menor grado de desarrollo, mecanismos de doble dirección. Por otro lado, entre el "*establisment*" político existe un temor compartido a que utilizar el internet para incrementar las oportunidades de los actores de la sociedad civil y los ciudadanos de participación lleve a una sobrecarga de demandas que conduzcan a la ingobernabilidad. En esta misma línea, cabe constatar como las dirigencias partidistas también entendieron el internet como un mecanismo no que favoreciera la interacción con sus potenciales electores y, sino también como una vía unidireccional que les permitiera optimizar sus posibilidades de hacer proselitismo.

35 Durante los últimos años se ha producido algunos cambios significativos en la orientación que ha tomado el desarrollo de la Gobernabilidad Digital. Si bien el que hemos reconocido como 'modelo gerencial" sigue siendo dominante, lo cierto es que se ha producido significativo avances orientados hacia la implmentación del "modelo consultivo". Un avance que se encuentra ligada al descubrimientos por parte de las autoridades públicas y sus interlocutores del valor instrumental del internet y las tecnologías digitales tanto para incrementar la transparencia en las labores de gobierno, como para aumentar la participación ciudadana.

36 Uno de los factores que dan cuenta de este proceso es el impulso que en este período ha tenido el proceso de incorporación y asimilación del internet a los gobiernos locales y a los parlamentos. Ambas instancias del estado que dada su naturaleza y sus funciones han otorgado una significativa importancia al tema de la participación ciudadana. Los gobiernos locales, aún priorizando lo que sería el modelo gerencial, han incorporado en

mayor o menor medida mecanismos en la red que permitan la interacción con la ciudadanía. A las formas más simples de interacción vía correo electrónico se han añadido otras como la consulta electrónica sobre ciertas materias o a los chats abiertos con las autoridades. En el caso de los parlamentos, la razón de ser de la incorporación de los parlamentos a la red ha sido incrementar las posibilidades para que los ciudadanos participen en el proceso de producción legislativa. Así, por ejemplo, se han habilitado mecanismos para que los ciudadanos tomen parte en la formulación de proyectos de ley o para que manifiesten su opinión sobre las leyes que van a ser discutidas.

37 A tenor de los documentos más recientes, los gobiernos centrales parecen no haber quedado al márgen de este proceso al reconocer que las potencialidades de internet no se agotan en el "modelo gerencial" y que es necesario explorar nuevas aplicaciones. Un reconocimiento que se encuentra, por ejemplo, expresado en el documento *e-Europe: An information society for all* de la Comisión Europea o *Modernising Government* del gobierno laborista de Tony Blair. Desde este enfoque, las principales los principales aspectos desarrollados por los gobiernos ha sido el relacionado con la transparencia. Tomése, por ejemplo, el caso del servicio puesto en la red por la Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo (SECODAM) del gobierno mexicano que permite a los ciudadanos tener conocimiento sobre el manejo de los recursos públicos y denunciar aquellos funcionarios corruptos. En la misma línea se encuentra las disposiciones relativas al tema de la corrupción que forman parte del "Plan Colombiemos" del gobierno de Colombia.

38 Otro de los factores que han catalizado la nueva orientación hacia el "modelo consultivo" viene dada por la masificación del uso de internet. En la medida en que son cada vez más los actores capaces de relacionarse con el Estado via internet, las presiones para que éste incorpore las tecnologías digitales a su funcionamiento son de procedencia variada y de distinta naturaleza. Las demandas ya no sólo se oriental al tema de la eficiencia, como ocurría cuando eran dominadas por la comunidad empresarial, sino también por la transparencia y la participación. A ello también ha contribuido el impulso que durante este período se ha dado en la incorporación y asimilación del internet por parte de partidos políticos, grupos de interés y otro tipo de actores que toman parte en el proceso político.

RECUADRO Nº 4

La Transición hacia la Administración en Línea en las Municipalidades de la Región Metropolitana.

En los últimos años son cada vez más las municipalidades de la Región Metropolitana que han empezado a incorporar el internet a sus funciones. En concreto, de las 58 municipalidades que son parte de la Region Metropolitana, eran 21 las que a principios de noviembre de 2001 poseían un sitio web en la red. Al efectuar una evaluación preliminar de la forma en que se esta produciendo este proceso, para lo cuál aplicamos principalmente el método Website Atribute Evaluation System (WAES) desarrollada por el Cyberspace Policy Research Group (CyPRG), identificamos toda una serie de rasgos generalizables.

El primero de ellos es que claramente existe una correlación positiva entre aquellas municipalidades de las comunas con mayores ingresos y aquellas que tienen presencia en la red. El segundo rasgo es que la mayoría de sitios webs no parecen concebidos como parte integral de la estrategia global de la municipal. No existe una coherencia que permita entrelazar el uso de internet como una forma de mejorar el desempeño de las funciones de gobierno de la municipalidad. Asimismo, la mayoría de los sitios webs parecen no haber sido concebidos en si mismo a partir de una estrategia coherente enfocada desde un determinado modelo de gobernabilidad digital. El tercer rasgo se refiere a los problemas evidenciados de carácter operativo en términos tanto de diseño, contenido y ejecución de las aplicaciones. En términos generales, se trata de sitios webs poco atractivos, que ofrecen una escasa información relevante tanto para los internautas de la comuna como para los de fuera y con problemas técnicos que hacen muy lenta la navegación. Finalmente, se destaca que la inmensa mayoría de los sitios webs de las municipalidades de RM apenas han superado la fase de "Presencia" en la red limitándose a ofrecer una información básica, sin considerar ningún tipo de interacción con sus interlocutores. Sólo tres municipalidades (Vitacura, Providencia y Las Condes) han avanzado hacia otras fases de implementación de la administración en línea ofertando la posibilidad de que se lleven a cabo algunas transacciones como el pago de partes o la obtención de permisos de circulación. Algunas otras municipalidades han aplicado el internet para abrir nuevas oportunidades de interacción con sus ciudadanos. En la mayoría de casos se trata, no obstante, de forma muy simples de interacción. Principalmente el correo electrónico. Tan sólo unas pocas han incorporado formulas más complejas de interacción. Es el caso de la Municipalidad de San Joaquin que incluye en su sitio web un chat que permite a los internautas tener un diálogo abierto con el alcalde.

Los rasgos identificados en nuestra evaluación preliminar nos lleva a concluir que en la mayoría de los casos, la forma en que las municipalidades de la RM incorporan a las funciones de gobierno el internet responde a iniciativas aisladas de sus autoridades y no a una estrategia bien definida que permite avanzar hacia la configuración de una administración en línea acorde a las necesidades de la comuna. Al asentarse sobre bases tan débiles, los sitios webs encuentran grandes dificultades para avanzar hacia nuevas fases de desarrollo. Asimismo, y dado el descrédito que con el tiempo da lugar su escasa utilidad, también se arriesga su sostenibilidad.

Fuente: José Ignacio Porras, Internet en las Municipalidades de la Región Metropolitana. Una evaluación preliminar, 2001 (mimeo).

39 ***

NOTAS

***.** Una versión preliminar de este texto fue presentada en el Seminario "Sistemas de Información para el mejoramiento de la Gestión Local", ILPES-Fundación Friederich Ebert-Stifung-Universidad Bolivariana, 23-24 octubre, 2001, Santiago, CEPAL.

1. Kenichi Ohmae, *The Invisible Continent. Four Strategis Imperatives of the New Economy*, www.summaries.com, June 2000.

2. Manuel Castells, *La Era de la Información.* (vol I, II y III), México DF: Edit. Siglo XXI, 1999.

3. Barry Wellman, "Examining Community in the Digital Neighbourhood: Early Results from Canada´s Wired Suburb" en *International Journal of Urban and Regional Research*, n.25, 2001.

4. Amitai Etzioni, *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*, New York: Simon & Schuster, 1994.

5. Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The collapse and revival of American Community*, New York: Simon & Schuster, 2000.

6. Barry Wellman, *Physical Place and Cyberspace. The Rise of Personalized Networking*, Toronto, Canada: University of Toronto, 2001.

7. Se entiende por racionalismo constructivista la corriente intelectual proveniente de la ilustración europea que basándose en una fe ciega en el conocimiento científico y técnico, considera a las sociedades como susceptibles de ser analizadas y gestionadas a partir del diseño intelectual racional, más allá de constricciones históricas, culturales o éticas. Véase al respecto Karl Popper, *The Open Societies and its enemies*, Princenton: Princenton University Press, 1985.

8. Víctor Pérez Díaz, *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid: Taurus, 1997.

9. Aquellos que ocupan posiciones de liderazgo al interior del Estado también verán sus acciones sometidas a las reglas del estado de derecho, haciendo de su autoridad una autoridad limitada y "*accountable*".

10. Michael Oakeshott, *Rationalism in Politics and other essays*, Oxford: Clarendon Press, 1991.

11. No cabe olvidar que el Estado moderno fue forjado durante el Antiguo Régimen para conducir a la sociedad a la guerra y, por este motivo, la guerra o su preparación influyó en la mayoría de sus rasgos. Véase al respecto Michael Howard, *War in European History*, Oxford: Oxford University Press, 1976.

12. De hecho, los problemas para integrar la doble condición del Estado como asociación civil y como asociación empresa se revelan en los planteamientos del liberalismo clásico del siglo XVII, XVIII o XIX. En el lenguaje contractualista de autores como Locke o Constant se pone de relieve un forzado intento por conciliar la consideración del Estado básicamente como asociación civil con un entorno histórico en el que las profundas desigualdades económicas, sociales y políticas dejaban sin ningún tipo de plausibilidad a cualquier construcción teórica sustentada exclusivamente en la dimensión negativa de la libertad de los individuos. Fue John Stuart Mill trato de resolver el dilema en su obra "*Sobre la Libertad*" (1859) en la que enuncia la regla de no interferencia de un modo distinto. Ésta no sólo se refería a las acciones individuales singulares, sino al agregado de acciones individuales de las que resultaba un perjuicio a los demás, lo que abría las puertas al intervencionismo del Estado para solucionar el perjuicio.

13. Una nueva etapa que empieza a tomar forma a partir de 1870, momento en el que parecen converger las críticas que desde los más variados ámbitos se hace al liberalismo decimonónico a la luz las transformaciones provocadas por la aceleración de la revolución industrial. Tanto en la tradición hegelina-marxista o los herederos del republicanismo democrático de Rousseau o Spinoza, el elitismo de Weber, Mosca o Michels como los planteamientos de la doctrina social de

la iglesia católica comparten la necesidad de la instauración de un Estado fuerte con voluntad y capacidad para impulsar acciones positivas con las que contrarrestar las irracionalidades del capitalismo y las imperfecciones del modelo en términos representatividad socio-política y en la esfera pública.

14. Marcelo Cavarrozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, 74, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

15. Friederich Von Hayek, *Caminos de Servidumbre*, Madrid: Alianza Editorial, 1995. (*primera versión original 1945*).

16. El estímulo o desestimulo de la demanda, que habían sido las alternativas características del modelo keynesiano para hacer frente, respectivamente, al crecimiento del paro o al de la inflación, se mostraron ineficaces ante el aumento simultáneo de ambos indicadores.

17. Ronald Inglehart, *Cambio Cultural en la Sociedad Industrial Avanzada*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociologicas/Siglo XXI, 1991

18. Clauss Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar,* Barcelona, Alianza, 1990.

19. Bell, Daniel *The Cultural Contradictions of Capitalism,* New York, USA: Basic Books, 1976 y Huntington, Samuel *Political orders in changing societies*, New Haven, USA: Yale University Press, 1968.

20. Buchanan, James y Richard E. Wagner, Déficit del sector público y democracia, Madrid: Edit. Rialp, 1983 y Brittan, Samuel, "The Economic Contradictions of Democracy" en *British Journal of Political Science*, 5, 1975.

21. Norbert Lechner, "Tres formas de coordinación social" en Revista CEPAL, n.61, Santiago: CEPAL, 1997.

22. Norbert Lechner, op. cit. ,CEPAL, 1997, p.14

23. Víctor Pérez - Díaz, op. cit. , Madrid, Taurus, 1997, p. 103.

24. Pippa Norris, *Digital Divide?. Civic Engagement, Information Poverty& the Internet Worldwide*, Harvard Universiy Press: Cambridge University Press, 2001, p. 35.

25. Datos extraídos de la base de datos Worlwide Government Web www.gksoft.com

26. Pippa Norris, op. cit, 2001, p.13

27. Pippa Norris, op. cit,. p.12

28. CyPRG Database, 2001.

29. La ley Meltcafe sostiene que el poder de una red de computadores aumenta en proporción directa al cuadrado de la cantidad de personas conectadas con ella. Es decir, mientras más gente se conecta, más gente quiere hacerlo. Si se duplica la cantidad de gente en línea, se cuadriplica la cantidad de maneras posibles de vincularse.

30. Nuestra tipología es una versión sustancialmente modificada de la formulada por Andrew Chadwick, *Interaction between states and citizens in the age of Internet: "e-government" in the United States, Britain and the European Union,* ponencia presentada American Political Science Association, Annual Meeting, September, 2001.

RESÚMENES

Frente a la naturaleza revolucionaria de internet, capaz de funcionar en unidad de tiempo real y a escala global, el autor se sitúa entre los "Cyberoptimistas" y los "Cyberpesimistas", para postular una actitud más reflexiva. En el artículo aborda la compleja interacción entre el internet

y los cambios en la gobernabilidad de las sociedades, desarrollando temas como los de autogobierno la disminución de mecanismos de coerción estatal y la importancia de avanzar hacia la plena incorporación de las tecnologías digitales a la gobernabilidad de los países.

Fa ce à la nature révolutionnaire d'internet, capable de fonctionner en unité de temps réel à l'échelle globale, l'auteur se place entre les "Cyberoptimistes" et les "Cyberpessimistes", pour défendre une posture plus réflexive. Cet article aborde la complexe interaction entre internet et les changements dans la gouvernabilité des sociétés, développant des thèmes tels que l'autogouvernement, la diminution des mécanismes de coercition étatique et l'importance des avancées vers la pleine incorporation des technologies numériques à la gouvernabilité des pays.

Facing the revolutionary nature of Internet, capable of operating in real-time unit and globally, the author installs himself between the "Cyberoptimists" and the "Cyberpesimists" to postulate a more thoughtful attitude. The article discusses the complex interaction between Internet and changes in governance of societies by developing self-government issues such as declining state enforcement mechanisms and the importance of moving towards full integration of digital technologies to countries governance.

ÍNDICE

Keywords: internet, network society, politics, digital governance
Palabras claves: sociedad red, política, gobernabilidad digital
Mots-clés: société réseau, politique, gouvernabilité numérique

AUTOR

JOSÉ IGNACIO PORRAS MARTÍNEZ

Académico de la Universidad Bolivariana