

Gobernanza de la sociedad europea de la información*

Javier Echeverría (echeverria@ifs.csic.es)
Departamento de Ciencia, Tecnología y Sociedad
Instituto de Filosofía, CSIC, España

Este artículo centra su atención en los planes *eEurope* e *i2010*, considerándolos como acciones de gobernanza de la sociedad europea de la información. En ese marco, se repasan los planes surgidos a partir de la agenda de Lisboa 2000, *eEurope* 2002 y *eEurope* 2005, y se expone el plan *i2010*, que supone un considerable giro con respecto a los planes *eEurope* y pretende crear un espacio único europeo de la información para el quinquenio 2005-2010. Se aporta, asimismo, un marco conceptual para caracterizar la sociedad de la información.

67

Palabras clave: gobernanza, sociedad europea de la información y el conocimiento, programas marco.

This paper focuses on the plans eEurope and i2010, considering them as governance actions of the European information society. Within this framework, the plans arisen from the Lisbon 2000 agenda -eEurope 2002 and eEurope 2005- are reviewed. It is presented the i2010 plan, which constitutes a major shift compared with the eEurope plans, and is intended to create a single European information space. A conceptual framework for depicting information society is also given.

Keywords: *governance, European information and knowledge society, framework programs.*

* Este trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación HUM2005-02105/FISO, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España.

1. Hacia una sociedad europea de la información y el conocimiento

La Agenda de Lisboa 2000 definió una estrategia para el conjunto de la Unión Europea, consistente en orientar buena parte de los esfuerzos financieros, científicos, tecnológicos, empresariales y sociales hacia la creación de una sociedad europea del conocimiento (SEC). Se pretendía que la UE fuera líder mundial de la sociedad de la información y el conocimiento en 2010.¹ Cinco años después este segundo hito no parece alcanzable y ha sido reformulado por la Comisión Europea mediante un nuevo documento que modula los ritmos de aplicación de dicha estrategia y en parte los reorienta.² Se proponen pasos previos a dar, como la generación de un espacio europeo de investigación y otro de enseñanza superior.³ Ambas transformaciones son lentas, aunque están iniciadas. Todo ello plantea un importante problema de gobernanza, porque hay que armonizar diversos sistemas investigadores y educativos previamente existentes, así como concertar las voluntades de múltiples agentes científicos, sociales, políticos, económicos y educativos.

El principal instrumento de la gobernanza europea de la ciencia y la tecnología son los programas-marco, sus planes y sus acciones específicas. Funcionan en base a incentivar económicamente determinadas líneas de investigación, en función de su relevancia para los objetivos estratégicos de la Unión. Son formas de gobierno estratégico que ponen en valor lo público al interrelacionar la sociedad, el mercado y la administración, conforme a la definición de gobernanza propuesta por Emilio Muñoz (2005).⁴ No todos esos programas y planes alcanzan sus objetivos, dadas las inercias de las administraciones y los múltiples intereses involucrados. A veces hay errores en el diseño, pero cabe la posibilidad de enmendar esos planes, siempre que estén previstos procedimientos para evaluar sus resultados (evaluación comparativa, *benchmarking*).

En este artículo nos centraremos en los planes *eEurope* e *i2010*, considerándolos como acciones de gobernanza de la sociedad europea de la información. Aportaremos un marco conceptual para caracterizar la sociedad de la información, partiendo de propuestas previas.⁵ Mostraremos algunas insuficiencias en el diseño

¹ En los documentos de la UE no suele distinguirse entre sociedad de la información (SI) y sociedad del conocimiento (SC) (o sociedad basada en el conocimiento, como en muchas ocasiones suele expresarse). A nuestro entender, es preciso distinguir la SI de la SC, aunque en este trabajo no vayamos a ocuparnos de este tema. Por tanto utilizaremos las siglas SEI (sociedad europea de la información) y SEC (sociedad europea del conocimiento) como si fueran equivalentes, aunque no lo son.

² Se trata de la COM (2005) 24, titulada *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy*.

³ La noción de espacios de conocimiento es clave para la gobernanza de la SI y la SC, como han mostrado Emilio Muñoz et al. (2005).

⁴ Según Muñoz, gobernanza es "la puesta en práctica de formas de gobierno estratégicas para poner de relieve el valor de lo público a través de la relación entre sociedad, mercado y Estado y conseguir de este modo un desarrollo socialmente sostenible" (Muñoz, 2005: 296). Los diversos programas europeos que vamos a comentar en este artículo responden a esta caracterización de la gobernanza de la ciencia y la tecnología.

⁵ Ver Echeverría (1999) para un desarrollo más amplio de dichas propuestas.

de los programas *eEurope 2002* y *eEurope 2005*, luego rectificadas en el programa *i2010*, actualmente vigente. En particular, nos interesaremos en el nuevo objetivo de generar un espacio único europeo de la información. Por último, extraeremos algunas consecuencias generales en relación a la gobernanza, partiendo de estos ejemplos.

2. La hipótesis del tercer entorno

El marco conceptual del que partimos puede ser resumido mediante las hipótesis siguientes:

a) Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) posibilitan la emergencia, el desarrollo y la expansión a nivel global y local de un nuevo espacio social, el tercer entorno (espacio electrónico, mundo digital, etc.).⁶ No sólo estamos ante un conjunto de herramientas e instrumentos, sino ante una transformación de mucha mayor envergadura, la emergencia de un nuevo espacio-tiempo de base tecnológica en el que puede desarrollarse la sociedad de la información, que constituye una alternativa al predominio de la sociedad industrial en Europa durante los dos últimos siglos.

b) El tercer entorno (espacio electrónico, mundo digital...) se superpone a los dos grandes espacios donde se ha desarrollado la vida social en las diversas culturas humanas, el campo y la ciudad. Implica una expansión de la realidad social, que pasa a tener tres dimensiones: rural, urbana y electrónica. En el caso europeo, además de la Europa física y de la Europa política se ha empezado a promover una tercera dimensión de Europa, la Europa electrónica (*eEurope*).

c) La convergencia de diversas tecnologías TIC (telefonía, televisión, dinero electrónico, redes telemáticas, digitalización, hipertexto, multimedia, videojuegos, realidad virtual, satélites de telecomunicaciones, etc.) ha generado a finales del siglo veinte un sistema tecnológico, que se ha difundido muy rápidamente por los diversos países y sectores sociales. Pues bien, el tercer entorno es una propiedad emergente (o sobrevenida) de dicho sistema tecnológico. Hay zonas del planeta (países, ciudades) que están informacionalmente más desarrolladas que otras.

d) La mayor parte de las actividades humanas y sociales pueden desarrollarse en el tercer entorno, es decir, a distancia y en red. Para ser un ciudadano activo en el tercer entorno no sólo se requiere disponer de las tecnologías TIC que permiten conectarse, acceder y actuar en él; además, es preciso tener nuevas habilidades y destrezas. El mayor o menor desarrollo informacional de un país o sector social afecta a las personas, generando una nueva modalidad de desigualdad social, la brecha digital (*digital divide*).

⁶ El primer entorno es la Physis (naturaleza, biosfera), el segundo la Pólis (Ciudad, Estado, Nación), el tercero el espacio electrónico posibilitado por las TIC.

e) Han surgido empresas transnacionales que promueven el desarrollo del espacio electrónico y fomentan la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+i) en el sistema TIC. Son los Señores del Aire y de las Redes, quienes han asumido funciones muy importantes en el nuevo espacio social, al controlar la conexión, el acceso, la distribución, la búsqueda, la organización y el almacenamiento de los productos y contenidos electrónicos, logrando con ello grandes beneficios económicos y un considerable poder en la sociedad de la información. Los Gobiernos han optado más por el papel de árbitros y reguladores del tercer entorno que por ser auténticos promotores del nuevo espacio social. En conjunto, éste se encuentra privatizado en alto grado.⁷

f) Las relaciones entre los Señores del Aire y los usuarios y consumidores de productos electrónicos son básicas para la gobernanza de la sociedad de la información, porque de la aceptación ciudadana de los contenidos y productos electrónicos depende el desarrollo de la misma. En el tercer entorno surgen movimientos sociales de nuevo cuño (*hackers*, *Linux*, asociaciones de consumidores y usuarios, derechos de los ciberciudadanos, *Open access*, *Creative Commons*, etc.), muy distintos a los de las sociedades industriales. Todo ello configura otro tipo de ciudadanía, los *e-citizens*, o, si se prefiere, una nueva modalidad de *démos* transnacional, la sociedad civil de la información. La filosofía de la ciencia y la tecnología ha de vincularse a la filosofía política para conceptualizar el nuevo *krátos* (los Señores del Aire) y el nuevo *démos* (los usuarios de las TIC).

70

Podríamos profundizar más en la hipótesis del tercer entorno, pero lo que acabamos de exponer basta para ilustrarla. Se trata ahora de analizar qué función desempeña el plan *eEurope* y otras acciones de gobernanza en ese marco.

3. El Plan *eEurope*

Conforme a la Agenda de Lisboa 2000, la Comisión Europea diseñó un primer plan, *eEurope* 2002, que entró en funcionamiento ese mismo año. Dos años después, la Comisión propuso la segunda fase del plan, *eEurope* 2005 (véase COM (2002) 263). Las evaluaciones de ambos programas mostraron los logros y las insuficiencias de la Agenda de Lisboa inicial y llevaron a la Comisión Europea a reformular dicha Agenda mediante el Plan i2010, actualmente vigente. Entre los tres programas hay diferencias significativas, como veremos a continuación.

3.1. *eEurope* 2002

Valorando los resultados de dicho Plan, la Comisión Europea afirmó que se habían logrado la mayor parte de los objetivos propuestos, en concreto:

⁷ A partir de 2005 la UE está promoviendo una gobernanza más activa del tercer entorno, como mostraremos más adelante. Aun así, poner de relieve el valor de lo público en E3 llevará mucho tiempo.

- Duplicación de la penetración de Internet en los hogares
- Renovación del marco de las telecomunicaciones
- Disminución del precio de acceso a Internet
- Conexión de casi todas las empresas y centro escolares
- Creación de una red principal de investigación que es la más rápida del mundo
- Creación casi completa de un marco jurídico para el comercio electrónico
- Más servicios de la administración pública disponibles en línea
- Aparición de una infraestructura de tarjeta inteligente
- Adopción y recomendación en los Estados miembros de unas directrices sobre accesibilidad a la Web.

Como puede verse, casi todos los objetivos del plan tenían que ver con Internet: acceso, conexión, administración en línea, comercio electrónico, sistemas de identificación, accesibilidad para discapacitados, etc. La red de investigación científica de muy alta velocidad también es comparable a la Internet 2 que crearon diversas universidades y centros de investigación norteamericanos en el año 2000.⁸ En cuanto a la renovación del marco de las telecomunicaciones, en la mayoría de los países europeos supuso una privatización generalizada de los servicios de telefonía y televisión.⁹

La Comisión Europea reconoce que “*eEurope* 2002 se concentró en la ampliación de la conectividad a Internet en Europa”. Siendo el lema del plan “una sociedad de la información para todos”, se identificaba Internet y la sociedad de la información. Bastaba con conectarse y acceder a Internet para estar en la sociedad de la información. Como vimos en el apartado anterior, la cuestión es mucho más compleja. Una cosa es la creación de un nuevo espacio social, del que Internet es una parte importante, pero no la única, y otra muy distinta organizar, estructurar y promover una nueva forma de sociedad en dicho espacio. Conectar una escuela a Internet y crear aulas informáticas,¹⁰ por ejemplo, sirve de muy poco si la organización escolar no ha cambiado (escuela-red), si uno se limita a colgar en la *web* los libros de texto y los apuntes, si el tiempo escolar (y laboral) no se estructuran de otro modo y si no se aprende a hacer cosas en red, trátase de estudiar, colaborar, competir, jugar, trabajar en grupo o ser evaluado. El plan europeo *e-learning*, diseñado conforme a los presupuestos del plan *eEurope* 2002, ha sido en cierta medida un fracaso en primaria y en secundaria, porque el objetivo principal ha consistido en llevar Internet a las escuelas, en lugar de llevar la escuela a Internet y desarrollar procesos educativos en red con tecnologías multimedia diseñadas para cada nivel escolar, lo cual es muy distinto.

71

⁸ La red telemática europea de muy alta velocidad (GEANT) ya es operativa e interconecta los centros de investigación y las universidades europeas. Las redes norteamericana y europea sustentan la actual *e-science*, caracterizada por su arquitectura Grid.

⁹ En España, por ejemplo, el monopolio de Telefónica se acabó y la compañía fue privatizada. Otro tanto ocurrió con la televisión estatal. Otros países europeos desarrollaron procesos similares.

¹⁰ Según el plan *eEurope* 2005, se intentaba “llevar la informática e Internet a los centros escolares de la Unión” (véase COM (2002) 263: 3), como así ha ocurrido.

eEurope 2002 centró la gobernanza de las TIC casi exclusivamente en el acceso y la conexión a Internet, corriendo ambos servicios a cargo del sector privado. Este fue el segundo gran presupuesto del plan europeo, muy discutible. La Comisión Europea no puso en cuestión en ningún momento que la Europa electrónica había de ser construida por el sector privado y renunció a ser proactiva al respecto, con algunas excepciones, como la red de investigación científica de muy alta velocidad, que fue una iniciativa estrictamente pública. Esta idea se repitió una y otra vez en los documentos de la Comisión: “la mayor parte de los servicios los presta el mercado; desarrollar un servicio nuevo requiere una importante inversión, que en gran medida procede del sector privado (...) Desarrollar servicios y construir infraestructuras son cometidos que competen esencialmente al sector privado y *eEurope* creará un entorno favorable para la inversión privada” (COM (2002) 263: 3).

Esta manera de pensar se mantuvo en la segunda fase del plan, *eEurope 2005*, que partió de la siguiente afirmación: “El objetivo de este plan de acción es crear un marco favorable a la inversión privada y a la creación de nuevos puestos de trabajo, impulsar la productividad, modernizar los servicios públicos y ofrecer a todos la posibilidad de participar en la sociedad de la información mundial” (ibídem). Se daba por supuesto que la difusión de Internet a nivel mundial crearía por sí misma la sociedad de la información, lo que implica un cierto determinismo tecnológico. Dicho en nuestros términos, la UE dejó la construcción del espacio electrónico a los Señores del Aire, que obviamente aprovecharon la ocasión para tomar posiciones estratégicas en el nuevo espacio social. El movimiento social a favor del software libre ya existía el año 2000, pero las dos versiones del plan *eEurope* guardaron un estricto silencio al respecto, siendo una cuestión central de la gobernanza de la sociedad de la información, por afectar a las nociones de propiedad y dependencia.

72

Tanto los Estados como la propia Comisión Europea se autoconcebieron como demandantes de servicios TIC al sector privado, fueran éstos educativos, sanitarios, administrativos o de otro tipo. En lugar de fomentar la investigación pública en el sector TIC, se pensó que las empresas lo harían por sí mismas, dadas las expectativas de negocio que ofrecía la gestión de los diversos servicios que demandarían las administraciones y los ciudadanos. La concepción de Internet y las TIC que subyace en todo el plan *eEurope* es la de un conjunto de servicios complementarios a los previamente existentes, que son suministrados por empresas privadas especializadas en esas tecnologías y cuyos clientes son los Estados, las administraciones, los hospitales, las empresas y los propios ciudadanos. Consecuentemente, *eEurope* no impulsó en absoluto la organización de la administración en red, ni las escuelas-red u hospitales-red. Se limitó a introducir conexión a Internet en las escuelas, hospitales y centros administrativos.

Sin embargo, la dinámica social fue mucho más lejos y produjo cambios estructurales de gran importancia, entre los que mencionaremos los siguientes:

- la telefonía móvil se desarrolló mucho en Europa, posibilitando diversas formas de interacción en línea, a pesar de que el plan *eEurope 2002* ni siquiera contemplaba ese sector, dado que en aquellos tiempos los teléfonos móviles no

eran conectables a Internet;

- las relaciones directas C2C entre consumidores y usuarios crecieron sobremanera, rompiéndose el modelo B2C en el que estaba basado el plan *eEurope*;
- el sector videojuegos también experimentó un crecimiento notable, sobre todo entre los jóvenes, pese a no haber sido considerado en el plan europeo;
- surgieron otras TIC de gran aceptación social, por ejemplo la fotografía digital y las videocámaras digitales, o los sistemas de reconocimiento automático de voz en telefonía, que no requieren conexión a Internet y han configurado potentes mercados emergentes;
- las tecnologías multimedia se han desarrollado por doquier, a pesar de que apenas eran mencionadas en *eEurope 2002*.

Cabría mencionar otros muchos puntos, pero los anteriores muestran suficientemente que la evolución de la sociedad de la información no estuvo basada únicamente en la conexión a Internet. El plan *eEurope 2002* tuvo unos déficits conceptuales importantes, al estar centrado exclusivamente en Internet y contemplar como principal objetivo el incremento de la conectividad a la red, gestionada por el sector privado. Logró en parte ese objetivo, en unos países más que en otros, pero no acometió una estructuración del espacio electrónico europeo. El mercado y las sociedades europeas fueron en otras direcciones, promoviendo Internet, pero haciendo suyas otras tecnologías TIC que habían sido minusvaloradas por los diseñadores de *eEurope 2002*.

73

3.2. El plan *eEurope 2005*

Esta nueva fase del plan presentó diferencias y matices importantes, que repasaremos brevemente. En primer lugar, *eEurope 2005* muestra una mayor sensibilidad social, aunque siga primando el sector privado: “En *eEurope 2005* los usuarios ocupan una posición de privilegio: el plan mejorará las posibilidades de participación y ofrecerá oportunidades a todos y potenciará sus competencias. *eEurope* contiene medidas relativas a la inclusión social en todas sus líneas de acción” (ibídem: 4). Algunas cuestiones sociales, por ejemplo la brecha y el analfabetismo digital, comenzaron a ser tenidas en cuenta. Los Estados debían retomar en el tercer entorno su tradicional función formativa y educativa, en este caso para alfabetizar digitalmente a la mayoría de que los ciudadanos y promover la inclusión en la SI.

En segundo lugar, no sólo se pensó en Internet, sino también en otras plataformas que permiten el acceso al espacio electrónico: “Un instrumento importante para garantizar su éxito será la prestación multiplataforma de los servicios. Es sabido que no todo el mundo deseará disponer de un PC, por lo cual resulta crucial para garantizar la inclusión de todos los ciudadanos conseguir que sea posible acceder a los servicios, y en particular a los servicios públicos en línea, a través de terminales diferentes, tales como televisores o teléfonos móviles” (ibídem).

En tercer lugar, se indicaron objetivos precisos para poner en valor lo público

(gobernanza) en el espacio electrónico, concretamente éstos: “para 2005, Europa deberá contar con unos servicios públicos en línea modernos, una administración electrónica, unos servicios electrónicos de aprendizaje, unos servicios electrónicos de salud, un entorno dinámico de negocios electrónicos y, para hacer posible todo ello, un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos, y, [finalmente] una infraestructura de información segura” (ibídem: 5).

Se siguió manteniendo una concepción puramente instrumental de las TIC, en la medida en que su uso favorecía la modernización de los servicios públicos y el comercio privado. Sin embargo, se fomentó decididamente la banda ancha, que en la fase anterior sólo daba acceso a las universidades y centros de investigación. Por otra parte, la Comisión Europea se hizo responsable última de la seguridad en las diversas redes, instituyendo la seguridad pública como un valor relevante en la sociedad europea de la información. Cabe decir que los valores básicos que guiaron ese plan, por lo que al sector público se refiere, fueron la modernización, la seguridad y la inclusión social. Para alcanzar este último objetivo se insistió en la necesidad de capacitar a la ciudadanía para el uso de las TIC. Ya no bastaba estar conectado a Internet para ser ciudadano en la sociedad de la información. Además, había que poseer una serie de habilidades y destrezas, así como tecnologías rápidas y fiables. El determinismo tecnológico inicial se fue atemperando. Para formar ciudadanos en la sociedad de la información no bastan los mercados y las empresas, al menos si se pretende que dicha formación sea igualitaria, es decir, que llegue a todos los ciudadanos. La sociedad de la información para todos no sólo exige conexión, también formación pública.

74

En cuarto lugar, se promovió la interactividad en algunos servicios públicos, de manera que, además de acceder a la información, los usuarios puedan ser activos en el espacio electrónico. La interoperabilidad, entendida como una conexión entre las distintas administraciones europeas, exigía una reestructuración de dichas administraciones. A diferencia de la primera fase, *eEurope* 2005 sí tuvo presente la necesidad de una reorganización interna de las administraciones y los servicios públicos (ibídem: 13). La interoperabilidad también es importante para el sector privado, porque garantiza la existencia de un comercio electrónico fluido en toda Europa. Obviamente, ello requiere acciones públicas, en particular a la hora de establecer protocolos comunes, normas de seguridad, dispositivos para la identificación y la firma electrónica, etc. En suma, la Comisión Europea asumió que desarrollar una sociedad europea de la información es una tarea compleja, en la que las administraciones no pueden ser simples clientes o demandantes de servicios.

En quinto lugar, los Estados decidieron crear su propia red para el intercambio de información clasificada (ibídem: 19). La interoperabilidad no sólo afectaba a las empresas y los servicios públicos, sino también a los propios gobiernos. No insistiremos en este punto, pero supuso un cambio muy importante con respecto a la estrategia de *eEurope* 2002, donde los Estados y los gobiernos no eran proactivos en ningún sentido.

Los rasgos diferenciales entre la fase 2000-2002 y la 2002-2005 son muchos más.

Nos hemos limitado a señalar algunos de los más importantes. La primera evaluación del plan *eEurope* 2002 no fue todo lo satisfactoria que se hubiera deseado y por eso se diseñó un nuevo plan con cambios significativos. Aun así, la propia dinámica del espacio electrónico europeo, así como la de los competidores estadounidenses y japoneses, mostró que el nuevo planteamiento tampoco bastaba para convertir a la Unión Europea en un líder mundial de la sociedad de la información.

3.3. El plan *i2010*

En junio de 2005, la Comisión Europea ha presentado un nuevo programa para el período 2005-2010, abandonando parcialmente la estrategia *eEurope*. Los cambios son sustanciales. Nos limitaremos a comentar algunos.

El plan *i2010* constituye un nuevo plan estratégico para promover la sociedad europea de la información y el conocimiento, conforme a las siguientes prioridades: “Este marco promueve una economía digital abierta y competitiva y hace hincapié en las TIC en tanto que impulsoras de la inclusión y la calidad de vida (...) La Comisión propone tres prioridades para las políticas europeas de sociedad de la información y medios de comunicación:

- la construcción de un Espacio único Europeo de la Información que promueva un mercado interior abierto y competitivo para la sociedad de la información y los medios de comunicación;
- el refuerzo de la innovación y la inversión en la investigación sobre las TIC con el fin de fomentar el crecimiento y la creación de más empleos y de más calidad;
- el logro de una sociedad europea de la información basada en la inclusión que fomenta el crecimiento y el empleo de una manera coherente con el desarrollo sostenible y que da la prioridad a la mejora de los servicios públicos y de la calidad de vida” (COM (2005) 229: 3-4).

75

Vamos a centrarnos ante todo en el primer objetivo, porque implica un cambio estratégico radical. Durante el quinquenio 2005-2010 se pretende crear un espacio único europeo de la información, no promover la conexión y el acceso a Internet. De hecho, la red prácticamente no es mencionada a lo largo del texto, lo que contrasta con los dos planes *eEurope* precedentes, en donde aparecía continuamente. Por otra parte, se habla de la convergencia entre la sociedad de la información y los medios de comunicación, es decir, entre las redes telemáticas, la televisión, la telefonía digital y otras tecnologías TIC. En el plan *i2010* el concepto clave es el de convergencia, tanto tecnológica como política y jurídica.¹¹ Se pretende que las diversas TIC converjan entre sí con el fin de que posibiliten la construcción de ese espacio único europeo de la información (SEEI, *Single European Space of*

¹¹ En la página 4 de dicho documento se afirma enérgicamente que “en términos técnicos, las redes de comunicación, los medios audiovisuales, los contenidos, los servicios y los equipos están en plena convergencia digital”. El principio multiplataforma del plan *eEurope* 2005 ha quedado mejorado por esta afirmación de la convergencia entre las diversas tecnologías y servicios TIC.

Information), sin el cual no parece posible llevar a cabo la agenda de Lisboa 2000. Para ello, es preciso coordinar las políticas y las legislaciones de los Estados miembros en el sector TIC. Ya no basta con privatizar, hay que promover espacios públicos de conocimiento, así como legislaciones comunes: “Hacen falta políticas proactivas para dar respuesta a los cambios fundamentales experimentados por la tecnología. La convergencia digital exige la convergencia política y una voluntad de adaptar los marcos reguladores cuando resulte necesaria para que sean coherentes con la economía digital emergente” (ibídem).

La construcción del espacio europeo de la información es concebida como una operación política, que requiere concertación entre los Estados e importantes cambios en las normativas, regulaciones y protocolos previamente existentes. El marco legislativo para una televisión sin fronteras, incluida la televisión digital terrestre y el apagón digital de 2010, es un buen ejemplo de coordinación de políticas estatales, en este caso en el sector de los *mass media*, que pasan a ser concebidos como otra vía de acceso y conexión al SEEI. Además, los gobiernos europeos y la Comisión dejan de ser meros clientes de unos servicios telemáticos suministrados por empresas privadas y se convierten en auténticos promotores de una operación de mucho mayor calado: “Si Europa quiere aprovechar al máximo su potencial económico, es necesario un enfoque político proactivo para estimular la evolución favorable de los mercados y la promoción de la sociedad del conocimiento (por ejemplo formación permanente, creatividad e innovación), la protección del consumidor y una sociedad de la información europea a la vez sana y segura” (ibídem: 5).

76

En consecuencia, la Comisión Europea llama a los Estados miembros a rediseñar sus planes nacionales y regionales, adaptándolos a los nuevos objetivos que se pretenden alcanzar. La nueva estrategia está basada en políticas públicas y se concreta en una serie de acciones que están muy lejos de las tímidas iniciativas del año 2000. Se presta gran atención a la televisión, prácticamente ausente en los planes anteriores. Otro tanto sucede con la telefonía móvil y con las tecnologías multimedia, que pasan a ocupar lugares de honor entre las TIC. Se insiste continuamente en la interoperabilidad entre las diversas plataformas y los distintos países. Por último, se considera imprescindible una reforma legislativa en todos los países, con el fin de favorecer dicha convergencia, por ejemplo en el intrincado tema de los derechos de propiedad intelectual. En conjunto, el plan *i2010* supone un considerable giro con respecto a los dos planes *eEurope*. Implícitamente, ello supone aceptar un cierto fracaso en el período 2000-2005.

También se menciona la necesidad de modificar los modelos organizativos de las empresas (COM (2005) 229: 8),¹² contrariamente a los dos planes *eEurope*, donde

¹² Sin embargo, no se dice nada sobre las instituciones y administraciones, cuya remodelación organizativa constituye el auténtico nudo gordiano de la e-administración. Modernizar la administración introduciendo las TIC y prestando servicios en línea es una cosa; adaptar la estructura de los Estados y las administraciones al espacio electrónico (administración-red) es otra muy diferente, que por el momento no parece contemplarse.

esa exigencia ni siquiera aparecía. Por último, el valor de la inclusión social sigue estando muy presente: “actualmente más de la mitad de la población de la UE no puede cosechar estos beneficios en su integridad o está claramente al margen de ellos. Reforzar la cohesión social, económica y territorial consiguiendo que los productos y servicios de TIC sean más accesibles, en particular en las regiones menos adelantadas, constituye un imperativo económico, social, ético y político. En la iniciativa *i2010* se hace particular hincapié en la participación plena y en que todo el mundo adquiera unas competencias digitales básicas” (ibídem: 10).

Para conocer con mayor detalle las estrategias europeas relacionadas con la inclusión digital habrá que esperar a 2008, fecha en que la Comisión se compromete a presentar un plan de acción que incluya la igualdad de oportunidades, la capacitación en el uso de las TIC y las diferencias entre las regiones. Lo importante es que el plan *i2010* menciona explícitamente estas líneas de acción, a nuestro modo de ver centrales para la gobernanza de la sociedad europea de la información, entendida ésta conforme a la definición ya mencionada de Muñoz.

4. Gobierno y gobernanza democráticas

Desde una perspectiva exclusivamente política, la democracia en el segundo entorno (ciudades, Estados) se caracteriza por la primacía del poder político sobre las demás formas de poder, y en particular sobre los poderes militar, religioso y económico, que son históricamente anteriores al poder de la *pólis*. La noción democrática de ciudadanía es inseparable de este principio básico, sin perjuicio de la ulterior división del poder político en tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, asimismo indispensable en una democracia. Sin división de poderes no hay democracia en la *pólis*, pero sin primacía del poder político sobre los demás poderes ni siquiera hay *pólis*. Tal es la tradición en filosofía política, desde Platón y Aristóteles.

La forma canónica actual de gobierno democrático, el Estado (*res publica*), se ha ido consolidando en algunas sociedades industriales en las que el gobierno se ha identificado con el poder ejecutivo, mientras el poder judicial tiene la tarea de proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos, tal y como el poder legislativo los define, codifica y desarrolla. Las acciones de gobierno están regidas por diversos valores democráticos, por ejemplo la paz, la libertad, la justicia, la seguridad o el bienestar, mayoritariamente compartidos por la sociedad civil. Puesto que los poderes ejecutivo y legislativo y judicial representan al conjunto de la ciudadanía durante el periodo de tiempo para el que han sido nombrados y se rigen por la regla de la mayoría a la hora de ser elegidos o de tomar decisiones, las sociedades democráticas se organizan en base a un contrato social, que habitualmente queda expresado en la Constitución del Estado y en las leyes que de ella se derivan. Un gobierno democrático parte de la existencia de una pluralidad de poderes y de unas reglas de juego en la que unos se contraponen a otros, pero siempre desde el presupuesto de la primacía del poder político sobre cualquier otros poder. Así es la *pólis*, la República o el Estado.

Las afirmaciones del párrafo anterior, por muy básicas y generales que puedan parecer, son indispensables para abordar la cuestión de la gobernanza en el espacio electrónico. Desde el marco conceptual que hemos planteado en el segundo apartado, la situación del tercer entorno dista mucho de ser democrática, más bien puede ser considerada como neofeudal.¹³ En el espacio electrónico, al ser transnacional y transterritorial, no existe un poder político constituido que tenga la primacía sobre el poder efectivo de los Señores del Aire, que es económico, tecnocientífico y en buena medida también social, en la medida en que los usuarios y consumidores de las tecnologías TIC aceptan los productos y contenidos que les ofertan las empresas transnacionales. Tampoco opera el principio de división de poderes, pues no hay entidad alguna que, representando a la ciudadanía, legisle sobre Internet y el resto de las tecnologías TIC. Los Estados tienen un cierto poder sobre el espacio electrónico, pero siempre en el ámbito territorial donde tienen vigencia sus respectivas constituciones y leyes. Sin embargo, las empresas transnacionales pueden desubicarse con facilidad, puesto que son empresas-red, no empresas territorialmente fijadas, como los mercados y corporaciones del primer y el segundo entorno. Por otra parte, los Señores del Aire no pretenden gobernar, al menos hoy por hoy. Sus objetivos y estrategias de poder son de índole económica y tecnocientífica, y apuntan a la obtención de beneficios y al incremento de sus respectivas cuotas de mercado, incluyendo la fidelización de sus clientes. Considerado en su conjunto, es decir globalmente, no hay gobierno democrático en el tercer entorno. Esta es la razón por la que las políticas públicas han de estar regidas por un modelo diferente, el de gobernanza, no el de gobierno. El ciberespacio no tiene un timonel único.

78

Para distinguir entre gobierno y gobernanza propondremos el siguiente criterio: la gobernanza se ejerce en un sistema multiagente en el que cada cual tiene poderes parciales, sin que nadie tenga el monopolio del poder global sobre el sistema. En cambio, el gobierno se caracteriza por la existencia de un agente principal, por ejemplo el Estado, cuyo poder prima sobre el de cualesquiera otros agentes, incluidos los que tienen un poder militar, religioso o económico. Un Estado democrático divide ese poder principal en tres, de manera que se controlen mutuamente y se equilibren entre sí, no sin conflictos. Además, el poder último no radica en los gobernantes, sino en la ciudadanía (soberanía popular), de la que el Estado es representante.

Ninguna de estas condiciones se da en el tercer entorno, al menos actualmente. Allí, los Estados tienen un cierto poder, legislativo, ejecutivo y judicial; pero dicho poder es parcial, no llega ni se ejerce en el espacio electrónico global. También tienen poder los Señores del Aire, a veces muy considerable, incluso sobre los propios Estados y administraciones. Es el caso de Microsoft, por poner un ejemplo obvio, pero también el de Visa, American Express u otras grandes empresas del sector TIC, cuyo poder informacional es muy considerable, al controlar el flujo del dinero y la

¹³ Ver Echeverría (1999) para un desarrollo más amplio de esta tesis.

información. Hay líderes y sectas religiosas que tienen una influencia considerable a través de la TV y los medios de comunicación, así como en Internet. Las organizaciones internacionales (ONU, UNESCO, Banco Mundial, OCDE, etc.) también tienen sus respectivas cuotas de poder, aunque sólo sea por su presencia e influencia en muchos países. Por último, los movimientos sociales del tercer entorno detentan un cierto contrapoder, al igual que los ciudadanos, que son quienes, en último término, aceptan o rechazan las innovaciones y regulaciones que afectan al espacio electrónico.

En una situación así, no cabe hablar de gobierno, sino sólo de gobernanza, entendida ésta como un proceso en el que diversos agentes conciertan sus acciones y compiten entre sí, y no sólo en el ámbito económico (mercados), también en los campos científicos, tecnológicos, culturales y sociales. Un gobierno local o estatal puede promover el desarrollo informacional en un país, región o ciudad, pero para ello ha de tener en cuenta la existencia de otros poderes y agentes influyentes, llegando a acuerdos con ellos. No habiendo primacía del poder político en el tercer entorno, las políticas públicas son muy distintas al “orden y mando” de los Estados y los Consejos de Administración de las corporaciones industriales. La gobernanza implica una pluralidad de poderes contrapuestos, alianzas, conflictos y soluciones parciales a los múltiples problemas que van surgiendo conforme las sociedades de la información se desarrollan en unos u otros ámbitos geográficos.

Esta es la conclusión principal que podemos extraer en relación a la gobernanza de la sociedad europea de la información. Los planes que hemos comentado en este artículo resultan muy ilustrativos de esta gobernanza compleja y plural, en la que intervienen múltiples agentes que hay que concertar para desarrollar dichos programas. Asimismo muestran que la sociedad nunca es pasiva en relación a la gobernanza, vote o no vote por uno u otro candidato a ser gobernante. El poder tecnocientífico tiene una estructura compleja y plural. Nunca es una monarquía, ni un monopolio. La sociedad civil no tiene la soberanía, pero resulta decisiva a la hora de otorgar su beneplácito a unos u otros agentes. Armonizar esa pluralidad y orientarla hacia el bien público, por una parte, pero incrementando a la vez los bienes privados, es la regla de oro de la actual gobernanza de la sociedad de la información.

Bibliografía

CASTELLS, M. (1996-98): *La era de la información*, 3 vols., Madrid, Alianza.

COM (2001) 172: *The eLearning Action Plan: Designing Tomorrow's Education*.

COM (2002) 263: *eEurope: una sociedad de la información para todos*.

COM (2005) 24: *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy*, UE.

COM (2005) 229: *i2010: Una sociedad de la información para el crecimiento y el empleo*, UE.

ECHEVERRÍA, J. (1999): *Los Señores del Aire: Telépolis y el Tercer Entorno*, Barcelona, Destino.

_____ (2000): "Democracia y sociedad de la información", *Isegoría* 22, pp. 37-57.

_____ (2003): *La revolución tecnocientífica*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

80 MUÑOZ, E. (2005): "Gobernanza, ciencia, tecnología y política: trayectoria y evolución", *Arbor* 715 (septiembre-octubre), pp. 287-300.

MUÑOZ, E., M. J. SANTESMASSES, J. LÓPEZ FACAL, L. M. PLAZA y O. TODT (2005): *El espacio común de conocimiento en la Unión Europea. Un enfoque al problema desde España*, Documento de Trabajo, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes España.

RIFKIN, J. (2000), *La Era del Acceso*, Barcelona, Paidós.

UNESCO (2003): *Carta sobre la preservación del patrimonio digital*, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133171s.pdf#page=85>.