

**VII Congreso Español de Sociología  
Salamanca, 20,21 y 22 de septiembre de 2001**

Grupo 16 "Sociología de la Comunicación"

Coordinador: D. Octavio Uña

Sesión 4ª. La Sociedad de la Información y del Conocimiento

***Contenidos, actores y políticas para el desarrollo  
de la Sociedad de la Información:  
Una aproximación a las iniciativas en Euskadi y Madrid***

**Juan Ignacio Criado Grande**

Doctorando en "Gobierno y Administración  
Pública"

I. U. Ortega y Gasset (UCM)

Beca de Formación de Personal Investigador  
2001-2002 (MEC)

Tfno: 91 671 67 80 // 626 40 78 96  
E-mail: administra2000@mixmail.com

**M<sup>a</sup> Carmen Ramilo Araujo**

Doctoranda en "Gobierno y Análisis Político  
Comparados" (UPV-EHU)

Beca de Investigación en el Instituto Vasco de  
Administración Pública

Tfno: 945 28 34 70 // 636 51 56 72  
E-mail: Mcarmen\_ramilo@eresmas.com

## **I. INTRODUCCIÓN**

En los últimos años, el desarrollo de las *Tecnologías de la Información y la Comunicación* (TIC) y la aparición de conceptos como Nueva Economía, Sociedad de la Información (Castells, 1996, 2000) o e-Administración han despertado gran interés en todos los ámbitos de la sociedad.

La Sociedad de la Información se ha convertido en una realidad gracias a la expansión de nuevas formas de comunicación y de intercambio de información concretadas en la popularización de Internet. Dentro de esa dinámica de cambio, se han sucedido estudios sobre la Sociedad de la Información desde una perspectiva meramente tecnológica (Negroponte, 1995), sin profundizar en los matices de carácter sociológico y politológico de las tecnologías (Criado y Ramilo, 2001).

El objetivo de esta ponencia consiste en presentar el marco de desarrollo de la Sociedad de la Información en España atendiendo sus aspectos sociales, políticos e institucionales. En concreto, se analiza la experiencia de promoción de la Sociedad de la Información que han realizado las administraciones públicas basada en la llamada e-Administración. Todo ello, mediante el análisis de los contenidos, actores y políticas de promoción de la Sociedad de la Información, a la luz de la experiencia del País Vasco y Madrid.

El punto de partida es que también desde las Administraciones Públicas comienzan a definirse políticas, estrategias y acciones para facilitar las posibilidades de información, comunicación, aprendizaje, negocio y entretenimiento unidas a las TIC.

Esta comunicación se divide en tres partes diferenciadas. En la primera se ofrece un marco teórico plural y se definen algunos términos fundamentales con los que

componer una base de diálogo acerca de la Sociedad de la Información. Segundo, se presenta análisis de los actores y políticas para la promoción de la Sociedad de la Información en España, junto con algunos de los resultados más recientes. Finalmente se desciende al análisis de las acciones concretas para la promoción de la e-Administración en los municipios de la Comunidad de Madrid y Euskadi..

## II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

### II.1. PERSPECTIVA TEÓRICA

Esta ponencia queda informada por una triple perspectiva teórica, entendemos que complementaria, con la intención de ofrecer una visión integradora capaz de responder a la necesidades de investigaciones multidisciplinares capaces de aprehender la realidad que se está configurando en torno a la Sociedad de la Información.

Primero, se considera el '*modelo relacional*' (Díaz, 1997) de Estado, en general, y de las administraciones públicas, en particular, propuesto por varios autores (Kooiman, 1993). Todo ello dentro de un entorno en el que, ante la creciente complejidad de los problemas, es necesario elaborar políticas públicas considerando la red de actores implicados para ofrecer respuestas articuladas, viables y sostenibles en el tiempo (Kickert, 1997; Jordana,1995).

Además se incorpora el enfoque teórico de la *Nueva Gestión Pública* (NGP) desde sus diferentes formulaciones (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1992). Todos los autores que analizan las Administraciones Públicas bajo el paraguas teórico de la NGP convergen en postular la necesidad de *medir los resultados* obtenidos por el Sector Público observando la nueva lógica postindustrial en la que la intervención de las TIC es crucial. Ello conlleva la necesidad de estudios que evalúen sistemáticamente la acción de los Gobiernos y las Administraciones Públicas, al situarse como objetivos centrales la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos (Bañón y Carrillo, 1997). La justificación del empleo de este enfoque viene unida también a su preocupación por cambiar la manera en la que el Sector Público debe operar (Hughes, 1998; Olías de Lima, 2001) y su intención de alcanzar *modelos organizativos más flexibles*, que permitan dar cabida al uso de nuevas herramientas como las TIC en la acción pública, facilitando su estudio como uno de los objetos emergentes de la Ciencia Política y de la Administración (Hood, 1995).

Finalmente se atiende a la literatura sobre la "*democracia electrónica*" (Barber, 1984; Hale, Musso y Weare, 1999). Los diferentes autores dentro de esta corriente caracterizan los efectos de las TIC sobre las democracias entre dos extremos: los *utópicos* consideran su potencial para lograr una nueva época dorada de participación democrática, basada en un incremento de la responsabilidad de los gobiernos y un

asentamiento de las estructuras políticas y sociales dentro del nivel local. Por su parte, los *escépticos* destacan que las TIC generan innumerables problemas administrativos y de gestión y pueden desembocar en un escenario de control y manipulación creciente de los ciudadanos por sus gobiernos (Hale, Musso y Weare, 1999). Nuestro estudio se asienta en una visión intermedia entre estas dos propuestas alternativas, ya que pensamos que, dentro de una sociedad con gran riqueza de canales de comunicación y variados sistemas de información, el desarrollo de Internet tendrá efectos más incrementales que exponenciales en su aplicación y uso en el ámbito local, a pesar de los riesgos siempre presentes de la desigualdad basada en la tecnología.

## II.2. MARCO CONCEPTUAL

Dada la multiplicidad de significados que se atribuyen a la Sociedad de la Información, y ya que no se ha impuesto una definición comúnmente aceptada, se ofrece como definición:

*"Sociedad de la Información es un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administración Pública) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera" (VV.AA.,2001)*

El concepto "Sociedad de la Información" aparece por primera vez en el capítulo 5 del *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y la ocupación* (1993), que lleva el título "La sociedad cambiante, las nuevas tecnologías"<sup>1</sup>.

Posteriormente el Informe Bangemann (1994), redactado por una comisión de técnicos de alto nivel dentro de la Unión Europea, asienta las claves para desarrollar estrategias, basadas en las TIC, para modernizar la economía de los Estados de la Unión Europea, denominando a estas acciones "*políticas para la promoción de la Sociedad de la Información*".

La Comisión Europea lanza en 1999 la iniciativa "e-Europe: Una Sociedad de la Información para todos" que es apoyada por Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa de marzo de 2000 y se prepara un "Plan de Acción global e-Europe" que se presentaría al Consejo europeo de junio de 2000 donde se respalda la iniciativa pidiendo a las Instituciones, a los Estados miembros y a todos los demás agentes que garanticen su plena aplicación antes del 2002. Las distintas acciones se agruparon en torno a tres objetivos fundamentales:

- Una Internet más rápida, barata y segura,
- Invertir en las personas y en la formación,
- Estimular el uso de Internet.

---

<sup>1</sup> Podemos decir que el impulso de la 'Sociedad de la Información' es una respuesta de la Comunidad Europea al desarrollo y crecimiento de las redes de alta velocidad de los Estados Unidos y a su superioridad tecnológica. Y también constituyó un argumento adicional para la *liberalización* del monopolio que la mayoría de los países de la Unión Europea tenían en el campo de las telecomunicaciones, estableciendo como fecha límite para la liberalización el 1 de enero de 1998.

Dentro del objetivo de estimular el uso de Internet, se incluye como objetivo específico desarrollar la Administración 'on-line' (también conocida como Administración en línea, electrónica, abierta o ventanilla virtual) que nosotros denominaremos e-Administración, para permitir el acceso electrónico a los servicios públicos. Para ello se establecieron una serie de acciones y plazos que los Estados miembros deberán cumplir antes de que finalice el año 2003.

Dentro de esa atención a la acción de las administraciones públicas vinculada a Internet, la OCDE presenta la e-Administración (e-Government) como:

*"la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Públicas"* (PUMA-OCDE, 1998).

En esta comunicación se propone un concepto *más amplio* de e-Administración, haciendo referencia a las diferentes vías basadas en tecnología digital a través de las que las Administraciones Públicas contactan e interactúan con otras organizaciones y personas, especialmente las páginas web, pero también otros usos de Internet como el correo electrónico, y otras herramientas como la vídeo conferencia, intranets privadas, extranets, el cable o el satélite<sup>2</sup> (Criado y Ramilo, 2001).

Aunque puede resultar redundante, conviene recordar que Internet no es más que una red de redes de ordenadores capaces de comunicarse entre ellos a través de un lenguaje común. Desde un plano técnico, Internet opera dividiendo la información en pequeñas partes autónomas e independientes, llamadas paquetes, y transmitiendo esos paquetes desde el origen al destino a través de los diferentes caminos disponibles (Abbate, 2000). Es interesante subrayar aquí, desde una perspectiva social, la oposición entre, por un lado, el concepto jerárquico y lineal de las comunicaciones basadas en la conmutación de circuitos, las tradicionales comunicaciones telefónicas, y por otro, la conmutación de paquetes, que fundamentan Internet, ya que en este último caso la comunicación entre origen y destino se basa en la existencia de una red que ofrece vías diferentes para las distintas partes de la información de cara a llegar al destino deseado.

Por otra parte, la Web o World Wide Web es un servicio más de los ofrecidos a través de Internet. Nació en el CERN en 1991 de la mano del físico Tim Berners-Lee. Desde un plano técnico, la Web es un entorno gráfico basado en el concepto de hipertexto que opera dentro de Internet apoyando presentaciones multimedia para transmitir sonido, texto, vídeo, datos, entre diferentes ordenadores con una interfaz amigable (Lawrence et alia, 2000). Por su parte, los *browsers* o navegadores (tal como

---

<sup>2</sup> La utilización de una definición más amplia se fundamenta en nuestra previsión de un uso integrado de las tecnologías digitales, tal y como lo plantean varios autores. Cebrián (1999), en su Informe para el Club de Roma insiste en esa integración no sólo para las tecnologías digitales, sino que considera que, precisamente, el gran avance que supone Internet es que abraza armoniosamente todas las tecnologías previas.

Navigator o Explorer), son piezas de software que permiten a los usuarios el acceso a la información incorporada en las Webs a través de Internet.

Lo importante de todo ello es que la Web se ha permitido la socialización definitiva de Internet, antes convertida en una red a la que estaban conectados, casi exclusivamente, ordenadores de investigadores, científicos, profesores universitarios y grupos libertarios. A través de la Web las Administraciones Públicas tienen también la posibilidad de dotar a los ciudadanos de una nueva vía de acceso a los servicios públicos. De hecho, algunas de ellas han llevado a cabo ya experiencias de provisión de determinados servicios a través de Internet.

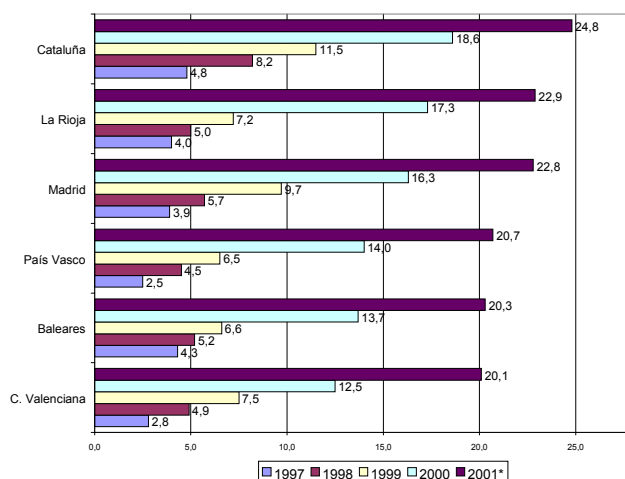
### III. ACTORES Y POLÍTICAS PARA PROMOCIONAR LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

#### III.1. LA PROMOCIÓN DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN EUROPA Y ESPAÑA

Según datos del Eurobarómetro del año 2000, la media de la Unión Europea del uso de Internet y correo electrónico se sitúa en un 26%. Las diferencias entre los diferentes países son bastante notables. En Suecia seis de cada diez ciudadanos (61%) usarían estos servicios. En Dinamarca (53%), Holanda (53%) y Finlandia (48%), aproximadamente la mitad de la población accedería a Internet, mientras que en el Reino Unido serían cuatro de cada diez (40%). En el extremo opuesto se encontrarían Grecia (11%), Portugal (12%) y España (16%).

De acuerdo con los últimos datos del Estudio General de Medios (EGM) (Abril / Mayo 2001), en el conjunto de España los usuarios habituales de Internet, mayores de 14 años, durante el último mes habrían sido un 20,3%.

Figura 1.  
Evolución de los usuarios de Internet por Comunidad Autónoma en el último mes y por años



Según el EGM, las Comunidades Autónomas con mayor penetración de Internet son: Cataluña (24,8%), La Rioja (22,9%), Madrid (22,8%), Euskadi (20,7%), Baleares (20,3%) y la C. Valenciana (20,1%); y aquellas con menor índice de penetración: Castilla La Mancha (11,2%), Galicia (12%), Aragón (13,5%), Castilla y León (14,3%) y Murcia (14,8%).

\*Octubre de 2000 a mayo de 2001  
Fuente: EGM (Abril/Mayo 2001) [www.aimc.es](http://www.aimc.es)

Por Comunidades Autónomas, la evolución semestral en Asturias, C. Valenciana, Extremadura, Murcia y Euskadi ha sido más elevada que en otras regiones de España, debido a que son regiones con menor nivel de acceso a Internet que Cataluña, La Rioja, Madrid o Euskadi.

Figura 2. Evolución de l acceso a Internet por CCAA.

	2000	2001*	Evolución		2000	2001*	Evolución
Cataluña	18,6	24,8	6,2	Andalucía	10,1	16,6	6,5
La Rioja	17,3	22,9	5,6	Cantabria	9,3	15,6	6,3
Madrid	16,3	22,8	6,5	Murcia	8	14,8	6,8
Euskadi	14,0	20,7	6,7	Castilla León	8,8	14,3	5,5
Baleares	13,7	20,3	6,6	Extremadura	6,9	13,7	6,8
C. Valenciana	12,5	20,1	7,6	Aragón	12,2	13,5	1,3
Asturias	10,7	19,1	8,4	Galicia	8,2	12	3,8
Navarra	13,8	18,5	4,7	Castilla la	8,3	11,2	2,9
Canarias	11,7	17,5	5,8	Mancha			

\*Octubre de 2000 a mayo de 2001

Fuente: EGM (Abril/Mayo 2001) [www.aimc.es](http://www.aimc.es)

Los datos evidencian cómo las tecnologías no se están extendiendo al mismo tiempo en todos los lugares (Castells, 2000), ni siquiera en el seno de un mismo país. Entre otros factores que pueden determinar el grado de desarrollo y difusión de las TIC en la sociedad, además de los sociales, culturales y económicos, destacamos la presencia de distintas modalidades de intervención pública, que condicionan el desarrollo de iniciativas a favor de la Sociedad de la Información para la mayor o menor promoción social y económica del ámbito de actuación que está bajo su competencia.

Figura 3. Modalidades de intervención pública

Modalidad	Finalidad
Ejemplos	Desarrollar una acción modelo con la finalidad de que sea imitada desde el ámbito privado
Incentivos	Establecer estímulos con condiciones (premios) para modificar el comportamiento de los ciudadanos
Oferta	Establecer estímulos sin condiciones definidas sobre el comportamiento de los ciudadanos
Servicios	Ofrecer a los ciudadanos bienes y servicios financiados y controlados por entidades públicas (sin propósito de estímulo)
Contratación	Recibir bienes y servicios del sector privado para producir intervenciones públicas
Regulación	Definir el comportamiento y las condiciones de la interacción entre los ciudadanos y las organizaciones públicas y privadas.
Sanciones	Establecer penalizaciones para los comportamientos no deseados de los ciudadanos

Fuente: JORDANA (1999:20)

A su vez, dentro del debate acerca del papel que deben desempeñar los gobiernos en la universalización de las TIC se han asentado varias posiciones diferenciadas, que dentro de la OCDE han dividido nítidamente a los países (OCDE, 1998).

Figura 4. Modelos de participación institucional en las políticas para la promoción de la SI



Elaboración propia a partir de Jordana,1999; OCDE,1998; Demchak et alia,2001

En primer lugar, los principios anglosajones de acción están basados en defender la primicia del mercado por encima de cualquier intervención pública. Esta es la postura de los EEUU, también secundada por Australia y Nueva Zelanda. De ello se desprende la tarea de mejorar y fortalecer el funcionamiento del mercado para la promoción de la Sociedad de la Información, por encima de cualquier acción gubernamental. En segundo lugar encontraríamos una serie de países como el Reino Unido, Alemania o Francia, Italia, España y Portugal y Grecia defensores de los planteamientos previstos por el Informe Bangemann (1994). En aquél texto pionero ya se recomendaba al Consejo de la UE la necesidad de que la intervención de los gobiernos en el plano de las TIC se limitara a ciertas funciones de regulación, es decir, que fuera la propia sociedad la que se dotara a sí misma de recursos, innovaciones y propuestas para generalizarlas (fue uno de los argumentos para poner en marcha la liberalización de las Telecomunicaciones antes de 1 de enero de 1998). Esta postura, al igual que la anglosajona, considera que los mercados son mucho más eficaces que los Estados a la hora de desarrollar y dirigir los progresos tecnológicos. A ello se une la ventaja de que los ejemplos de éxito o fracaso en el sector privado pueden evitar a las Administraciones Públicas costosos errores en el desarrollo de nuevas tecnologías (G-7, 1997).

Finalmente, países como Suecia, Dinamarca, Finlandia, también Noruega, han liderado una posición alternativa que incide en la necesidad de que la Sociedad de la Información sea accesible para todos, haciendo de esa idea el punto de partida a partir del cual los gobiernos lideren y articulen las visiones estratégicas. Esta posición se concreta en iniciativas y políticas gubernamentales sobre TIC promovidas por las propias Administraciones Públicas, en cuya adopción y uso reflejan el camino a seguir tanto para el sector público como para el privado.

En el caso concreto de España, tal y como se desprende de las medidas que el Gobierno español ha desarrollado (esencialmente el Plan INFO XXI), España, o al menos las propuestas de la Administración General del Estado, se sitúan dentro del grupo de países que siguen las pautas del citado Informe Bangemann, tal y como antes se indicaba. Todo ello se concreta en el seguimiento estricto de los requerimientos que

sobre TIC ha elaborado la Unión Europea en su proyecto e-Europe. Sin embargo, el carácter de las políticas (más reguladoras o más impulsoras) y su *rendimiento*, solamente podrá valorarse cuando los planes que las distintas Administraciones están definiendo<sup>3</sup>, y sus grandes objetivos, se vayan convirtiendo en estrategias y acciones concretas y se consigan resultados que sean *evaluados* de manera sistemática.

### III.2. LA PROMOCIÓN DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID Y EN EUSKADI

En Euskadi se ha desarrollado el denominado "Plan Euskadi en la Sociedad de la Información" que recoge numerosos proyectos en distintas áreas de actuación pública (Acceso a las TIC, Educación, Sanidad, Justicia, Empleo, Servicios Sociales, relaciones con la Administración...). Para coordinar las actuaciones dirigidas a la preparación del Plan, se creó el *Comité Director del Plan*, órgano colegiado de carácter interdepartamental<sup>4</sup>, adscrito a la Vicepresidencia del Gobierno, con competencias para la elaboración, impulso y desarrollo del Plan en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, no se ha integrado ni a las Diputaciones ni al ámbito municipal en el proceso de diseño y planificación, salvo para acuerdos puntuales. En la actualidad el Comité Director se encuentra en la *fase de diagnóstico* previa a la definición de *líneas estratégicas* a medio y largo plazo<sup>5</sup>. Otro ejemplo lo proporciona la Diputación de Gipuzkoa, que lanzó mucho antes que el Gobierno Vasco una iniciativa denominada "e-Gipuzkoa" (siguiendo la iniciativa e-Europe y apoyando sus contenidos) para apoyar acciones unidas a la promoción de la Sociedad de la Información en el territorio histórico.

La Comunidad de Madrid no ha desarrollado de manera explícita ningún documento o plan en el que se recojan y definan los objetivos, estrategias y acciones para la promoción de la Sociedad de la Información<sup>6</sup>. Ello no quiere decir que no se hayan definido acciones, infraestructuras telemáticas o no se haya promovido el acceso de todos los ciudadanos a las TIC. Sin embargo no existe un documento concreto que aglutine todas las acciones puntuales que se encuentran en distintos Departamentos del

---

<sup>3</sup> Algunas de las reflexiones y estrategias más estructuradas para el desarrollo de la Sociedad de la Información y la e-Administración en el ámbito local podrían ser, entre otras, los Planes estratégicos de Mataró y Terrassa ([http://www.localret.es/societat/plans\\_estr.htm](http://www.localret.es/societat/plans_estr.htm)), la propuesta del Ayuntamiento de Sabadell, pionero y destacado actor en la escena de los servicios ciudadanos a través de Internet, (<http://www.ajsabadell.es>), o el proyecto IRUNETXXI del Ayuntamiento de Irún (<http://www.irun.org/micros/irunet/caste/index.html>). A nivel autonómico destacan los Planes estratégicos de Catalunya ([http://www.localret.es/docs/catalunya\\_xarxa.pdf](http://www.localret.es/docs/catalunya_xarxa.pdf)), Canarias (<http://www.gobcan.es/dgcom/>), Valencia (<http://www.gva.es/generalitat/index.html>), Euskadi (<http://www.euskadi.net/sociedaddelainformacion/>), Galicia o La Rioja. Y a nivel estatal, la iniciativa Info XXI es la estrategia para el desarrollo de servicios telemático en los servicios de la Administración General del Estado (<http://www.setsi.mcyt.es/>). Todos ellos siguiendo las recomendaciones de la iniciativa comunitaria e-Europe <http://europa.eu.int/ISPO/Welcome.html>.

<sup>4</sup> El Comité está formado por el Secretario de la Presidencia, de Presidencia del Gobierno; el Secretario General de Política Institucional y Coordinación, de Vicepresidencia; y tres Viceconsejeros que representan a los Departamentos de Hacienda y Administración Pública; Educación, Universidades e Investigación e Industria, Comercio y Turismo.

<sup>5</sup> Algunas acciones que se han definido desde el mismo como 'plan de choque' pueden ser las iniciativas del Konekta Zaitetz ([www.konektazaitetz.com](http://www.konektazaitetz.com)) para la compra de equipos informáticos; apoyar a empresas que decidan invertir en TIC; y permitir el acceso y la formación de los ciudadanos en las TIC.



Gobierno de la Comunidad. Básicamente, la acción se ha centrado en el desarrollo de herramientas telemáticas para uso interno de las administraciones locales y herramientas para la promoción de la e-Administración dentro del sector público local. Claramente, se ha apostado por la acción impulsora del sector privado.

Figura 5. Origen y acciones de promoción de la SI según los niveles de gobierno

Acciones	Nivel			
	Supraestatal	Estatal	Regional/Provincial	Local
Iniciativas	XXX	XXX	X	X
Diseño	XX	XXX	XX	X
Planificación	XX	XX	XXX	XX
Aplicación	X	XX	XX	XXX

XXX: Muy frecuente; XX: Frecuente; X: Poco frecuente

Fuente: Jordana,1999:23

En el caso de Euskadi, la Diputación de Gipuzkoa ha sido el actor público con mayor capacidad de impulso y anticipación, frente al Gobierno Vasco o las demás Diputaciones. Todo ello, si bien ha generado en el resto de las Administraciones un ejemplo a seguir, también pone de manifiesto que el diseño de esta política parcial, en un territorio, puede generar desigualdades con el conjunto de la población que vive en la Comunidad Autónoma. Además pueden producirse solapamientos en actuaciones si no existe una coordinación explícita entre las acciones de promoción<sup>7</sup> que son impulsadas desde las diferentes administraciones públicas.

Desde una perspectiva comparativa, cabe destacar la propuesta metodológica del Plan Estratégico de Cataluña, basada en la formulación y diseño de objetivos y propuestas contando con la participación de numerosos agentes públicos (otras Administraciones, Universidades), privados (empresas tecnológicas, consultoras) y sociales (ONGs, Asociaciones, Fundaciones). En este caso, si bien pudo resultar más complejo consensuar los diversos intereses, la aplicación de las medidas adoptadas resultará, en principio, más sencilla al contar con el consenso y conocimiento de los actores clave para poner en marcha las políticas y concretar los objetivos colectivos propuestos.

#### **IV. EL DESARROLLO DE LA e-ADMINISTRACIÓN COMO IMPULSO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

##### **IV.1. INTERDEPENDENCIA ENTRE TECNOLOGÍA Y SOCIEDAD**

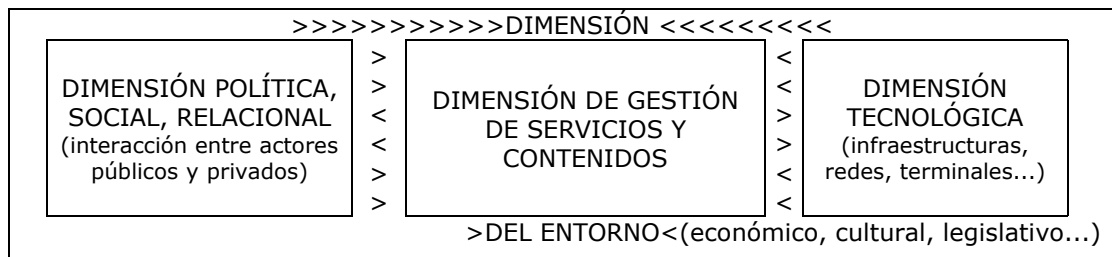
---

<sup>7</sup> Acciones de promoción económica; educación y formación profesional; I+D... En torno a estos y otros ámbitos se recogen acciones tanto en el Plan del Gobierno Vasco como de Diputación. De ahí la necesidad de coordinar al máximo los esfuerzos y evitar duplicidades en las actuaciones.

Castells (1996) sitúa el origen de la Sociedad de la Información en los años 60 del siglo XX. Confluyen entonces tres factores: la crisis económica del capitalismo y del modelo comunista; la revolución de las tecnologías de la información; y la emergencia de los nuevos movimientos sociales (feminismo, antimilitarismo o ecologismo). Coadyuvan en la generación de una nueva cultura: la cultura de la virtualidad real; una nueva economía: la economía informacional; y una nueva estructura social: la sociedad red.

Lo verdaderamente crucial es la postura de varios autores acerca de la capacidad de las tecnologías (Internet y la Web en nuestro caso) para incidir en los sistemas sociales, por ende, en los sistemas político-administrativos (Qian, 1985). La tecnología no determina la sociedad, la plasma. Pero tampoco la sociedad determina la innovación tecnológica, la utiliza. O lo que es lo mismo, existe una interacción dialéctica entre sociedad y tecnología (Castells, 1996)<sup>8</sup>. Todo ello permite abrir el camino a explicaciones complejas sobre los fenómenos sociales, políticos y organizativos unidos a las tecnologías, incluso, si tenemos en cuenta realidades fragmentadas y diversas como las administraciones locales. Muchos factores políticos, sociales, económicos u organizativos, incluidos la invención e iniciativas personales, intervienen en el proceso de descubrimiento y aplicación de la tecnología en las organizaciones, también en las Administraciones Públicas (Bijker, 1987; Marx y Smith, 1994). De ese modo, no se puede entender la e-Administración como una disciplina meramente técnica, más bien al contrario, requiere la asistencia de un análisis y evaluación multidisciplinar que sea capaz de aprehender las diferentes *dimensiones* de las que se compone:

Figura 6. Dimensiones de la e-Administración



Fuente: Elaboración propia a partir de VV.AA.,2001

#### IV.2. EL DESARROLLO DE LA e-ADMINISTRACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID Y EUSKADI

Las principales acciones que las distintas Administraciones Públicas están poniendo en marcha para agilizar la gestión y acercar la Administración a los ciudadanos contando con el apoyo de las TIC, han sido la creación de *Intranets* en las

<sup>8</sup> Para tener una idea de hasta dónde es cierto esto, diremos aquí que en el año 1972 el gobierno de los EEUU intentó privatizar el desarrollo de la red Internet, ofreciendo el proyecto a la reputada compañía privada AT&T. Después de serios y rigurosos estudios, esta empresa vaticinó que Internet jamás sería rentable o utilizada por más de cientos o miles de personas en todo el mundo.

organizaciones; la elaboración de *Guías de Servicios*; la *formación* de los trabajadores en TICs; el *rediseño de procedimientos* para permitir la tramitación telemática; y el desarrollo de estudios y proyectos para desarrollar la *firma electrónica*.

Atendiendo la acción interna de las administraciones públicas, los casos que se presentan en esta ponencia en cuanto a la promoción de la Sociedad de la Información se refieren a la Comunidad de Madrid y a Euskadi.

Si se atiende de manera específica la e-Administración en el ámbito local, dentro de la Comunidad de Madrid, su promoción se ha desarrollado a través del Proyecto Gema<sup>9</sup>. Este proyecto que parte de la Administración Autonómica, persigue la modernización de la gestión administrativa de los municipios, (prioritariamente aquellos con menos de 10.000 habitantes), para incrementar la eficacia en la prestación de los servicios percibidos por los ciudadanos. Para ello proporciona infraestructuras telemáticas y páginas web a todos los municipios que están dispuestos a incluir información en ellas. No obstante, el 11% de los municipios madrileños ya cuentan con su propio sitio en Internet y sólo un 39% ha hecho uso de ese servicio gratuito ofrecido y mantenido por el gobierno autonómico.

En Euskadi, la promoción de la e-Administración en el ámbito local no ha estado en manos del Gobierno Vasco, existiendo diferencias en el desarrollo de las páginas web por provincias. En Álava, (con una presencia de los municipios en la red de un 51%) la labor de desarrollo de más del 90% de ellas parte de las Cuadrillas, entidades supralocales que proporcionan diferentes servicios a los municipios que no cuentan con los recursos suficientes para desarrollarlos de manera individualizada<sup>10</sup>. En Gipuzkoa, un 34% de Ayuntamientos cuenta con presencia en Internet. En esta provincia, la Diputación es quien está implantando desde hace tiempo programas de desarrollo de las tecnologías de la información en el ámbito local<sup>11</sup>. Por su parte, en Bizkaia no ha existido hasta ahora una reflexión conjunta sobre proyectos de e-Administración. Sólo los municipios suficientemente grandes, que cuentan con recursos, son los que desarrollan sus páginas web y participan en proyectos concretos, lo cual explica que sólo el 28% de sus Ayuntamientos disponga de sitio en Internet.

Como vemos por las iniciativas desarrolladas en Madrid y Euskadi, una buena fórmula para tratar de garantizar el acceso universal de todos los ciudadanos a las TIC y a sus contenidos, consiste en *desarrollar proyectos multinivel* que impliquen a diferentes administraciones públicas (*integración vertical*) y a los distintos departamentos y unidades de una misma administración (*integración horizontal*). De esta manera se consigue hacer frente a la falta de recursos humanos, técnicos y financieros existentes en

---

<sup>9</sup> <http://www.comadrid.es/gema/informac.htm>

<sup>10</sup> Pese a ser la provincia con mayor presencia de los municipios en la red, la información sobre los mismos se limita a ser de carácter turístico.

<sup>11</sup> Proyecto Ikha-Udalweb que consiste en un conjunto de métodos y productos que forman el núcleo del Sistema de Gestión e Información Municipal orientado al Ciudadano. <http://www.gipuzkoa.net/udalherri> y la iniciativa e-Gipuzkoa que tiene por objeto impulsar la inserción de la provincia de Gipuzkoa en la Sociedad de la Información <http://www.egipuzkoa.net>

numerosos Ayuntamientos. El desarrollo de proyectos conjuntos en el ámbito autonómico (como Infoville<sup>12</sup> en la Comunidad Valenciana o Gema en la Comunidad de Madrid); a escala local (como el Consorcio Localret<sup>13</sup> formado por distintos municipios catalanes); o provincial (como los proyectos e-Gipuzkoa e Ikha-Udalweb en Gipuzkoa), permiten que los municipios con menos recursos pueden desarrollar proyectos basados en TIC: sistemas de gestión telemática de servicios municipales y páginas web (caso Proyecto Gema e Ikha-Udalweb); la creación de infraestructura tecnológica avanzada gracias a costes compartidos con otros municipios (caso Localret); el acceso a servicios de Internet participando en una experiencia pionera en Europa (caso Infoville).

#### IV.- INDICADORES PARA EVALUAR EL PERFIL DE ORIENTACIÓN AL CIUDADANO DE LAS PÁGINAS WEB

La manera más eficaz de observar lo que las Administraciones Públicas están haciendo para impulsar la e-Administración consiste en analizar sus páginas web. Hasta ahora, el uso más visible que las administraciones públicas han desarrollado en torno a Internet se refiere a la creación de páginas web. A través de tres variables (contenidos de las páginas web, gestión y estilo) desglosadas en una serie de indicadores, hemos desarrollado, de manera preliminar, un modelo de estudio para conocer el perfil de orientación al ciudadano de las páginas web. Esto ha permitido conocer si realmente Internet está siendo empleado por las organizaciones públicas para acercar los servicios e información de la Administración a los ciudadanos, simplificando los procesos y procedimientos y haciendo más comprensible la relación Administración-ciudadano; o si bien, crear una página web es fruto de una actuación mimética para seguir la tendencia del conjunto de los municipios del entorno (considerando las páginas web como tableros de anuncios o escaparates turísticos), sin una reflexión sobre lo que supone para la organización una nueva forma de gestionar los servicios y rendir cuentas a los ciudadanos.

Los resultados obtenidos de nuestra investigación desarrollada en el ámbito local de gobierno de las Comunidades de Madrid y Euskadi nos apoyan para inferir una tipología, con cuatro niveles de desarrollo, en la que se ubican las diferentes páginas web de las entidades públicas analizadas (en nuestro caso las páginas web de los municipios de Euskadi y Madrid), aproximándonos al perfil de orientación al ciudadano de las páginas web y al nivel de desarrollo de la e-Administración.

---

<sup>12</sup> <http://www.infoville.net>

**Páginas web de sentido único.** En un primer eslabón situaríamos las páginas web que muestran diferentes departamentos y agencias con su propia información. El tipo de información predominante es pasiva y sobre áreas de carácter general del municipio, que en nada se refieren a servicios públicos orientados a los ciudadanos. Además, se trata de sitios web que carecen de una atención continuada y, generalmente, no han sido actualizados desde el momento de su aparición. En el caso de las páginas web de los Ayuntamientos madrileños y vascos hemos de subrayar que la gran mayoría de ellas se situaría dentro de este grupo.

**Páginas web de doble sentido.** Los *sitios de sentido único* se pueden convertir en herramientas de comunicación en ambos sentidos: desde la Administración Pública hacia los ciudadanos y desde éstos hacia aquélla. En este caso, los ciudadanos proporcionan información sobre ellos mismos y sus inquietudes. Y ello se hace a través de mecanismos como el correo electrónico o las fichas integradas en la arquitectura web, evitando la necesidad de telefonar o escribir. La información predominante se hace un tanto más variada, y ya encontramos presencia de determinados servicios y funciones del Ayuntamiento. No obstante, todavía no se ofrece la posibilidad de realizar servicios *on-line*. La gestión del sitio se desarrolla todavía con dificultades, no se controlan las actualizaciones y el acceso a los responsables del sitio no está definida. Dentro de este grupo podemos situar algunas de las páginas de los Ayuntamientos madrileños, como Coslada, Leganés o Villanueva de la Cañada y municipios de Euskadi como Gorniz, Barrika o Barakaldo.

**Páginas web interactivas.** Un tercer paso nos lleva a cambios mucho más profundos e interesantes. Nos adentramos en sitios en los que es posible renovar licencias, pagar tasas o inscribirse en un curso. Tales páginas web sustituyen trabajo previamente desarrollado por funcionarios públicos y necesitan ser coordinadas con canales *off-line*. Este tipo empieza a cambiar la manera de hacer las cosas dentro de la gestión de los servicios públicos en lo que respecta a las prácticas de trabajo y los procesos. El tipo de información predominante empieza a nivelar los temas generales del municipio con los servicios y funciones del Ayuntamiento. La interacción crece y ya encontramos los primeros servicios completamente en línea. La gestión de la página web se convierte en algo visible para el usuario, bien sea a través del conocimiento de la fecha de actualización, bien del acceso al responsable del desarrollo de la web o a la entidad creadora. En este tipo, desafortunadamente, sólo podemos situar las páginas del Ayuntamiento de Madrid y de Alcobendas en la CAM, y los municipios de Beasain, Astigarraga, Urretxu (dentro del proyecto IKHA-Udalweb), Irún, Vitoria, Bilbao en

---

<sup>13</sup> Consorcio formado por municipios catalanes para contribuir al desarrollo de las redes de telecomunicaciones y las nuevas tecnologías. El hecho de generar proyectos comunes permite generar economías de escala y ahorrar recursos. [http://www.localret.es/societat\\_informacio.htm](http://www.localret.es/societat_informacio.htm)

Euskadi, como algunos de los más interesantes, aunque todos ellos se hallen todavía en la fase preliminar de este tercer tipo.

**Administración electrónica.** Finalmente, el estadio final, al que pensamos que deben tender las páginas web de las Administraciones Públicas, consistiría en generar un portal que integrase el complejo rango de servicios públicos y proveyese un camino hacia ellos, basado en las necesidades y funciones, no ya en la clasificación departamental. Contraseñas e identificadores permiten estar en contacto a los ciudadanos con el Gobierno. En este caso, las variables gestión y servicio público están totalmente integradas. A pesar de que alguno de los indicadores aquí presentados se halle ausente, este tipo de páginas goza de una perspectiva completa que las orienta hacia la sencillez de uso para las personas que las visitan. Desde luego, el aspecto crucial es la oferta de servicios públicos completados *on-line* y la posibilidad de extender esa oferta a una variedad grande de temas. Muchos gobiernos tienen ya planes para consolidar este tipo de páginas web, pero en el momento presente muy pocos son los sitios a escala mundial que tengan estas características, dos de los casos más significativos son: MAXI (<http://www.maxi.com.au/>), desarrollado por el Estado australiano de Victoria o el Singapore's eCitizen Centre (<http://www.ecitizen.gov.sg>) (THE ECONOMIST,2000).

Figura 7. Niveles de desarrollo de las páginas web y grado de desarrollo de la e-Administración

		GRADO DE DESARROLLO DE LA WEB			
		NULO	BAJO	MEDIO	ALTO
<b>VARIABLES</b>	Tipo de información predominante	Pasiva y general sobre el municipio	Pasiva. Con las funciones y servicios del Ayuntamiento	Interactiva	En línea
	Desarrollo de la gestión web	Inexistente	Periódica sin actualización	Periódica actualizada	Diaria
	Estilo	Desintegrado	Deficiencias de usabilidad y accesibilidad	Integración limitada	Integrado
		<b>De sentido único</b>	<b>De doble sentido</b>	<b>Interactiva</b>	<b>Administración electrónica</b>
<b>TIPO DE PÁGINA WEB</b>					

Fuente: Elaboración propia a partir de *The Economist*, junio de 2000

## V.- DISCUSIÓN FINAL

Esta ponencia ha presentado un marco de análisis de la Sociedad de la Información. El objetivo consistía en ofrecer el marco de desarrollo de la Sociedad de la Información en España proponiendo un enfoque basado en aspectos sociales, políticos e institucionales. Se ha presentado una propuesta de análisis de los contenidos, actores y políticas de promoción de la Sociedad de la Información a la luz de la experiencia del País Vasco y Madrid. En concreto, se ha analizado la acción de las administraciones públicas unida a la llamada e-Administración.

Las administraciones públicas se han presentado como *sujetos* que pueden promover diferentes modalidades de intervención en y completar distintos modelos de promoción de la Sociedad de la Información, y al mismo tiempo, como *objetos* con potencialidad para proporcionar información y servicios públicos aprovechando el uso de las TIC.

Los casos de la Comunidad de Madrid y Euskadi han ofrecido una muestra de la interacción entre los contenidos, actores y políticas unidas a la Sociedad de la Información. El análisis de las páginas web de los ayuntamientos de ambas comunidades nos ha permitido establecer un modelo con diferentes desarrollos de la e-Administración. Desde nuestro punto de vista, los contenidos, gestión y estilo de las páginas web gubernamentales reflejan, en cierta medida, la atención que los actores públicos que han participado en su creación y desarrollo proporcionan a las políticas relativas a la Sociedad de la Información.

## VI. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ABBATE, J. (2000): *Inventing the Internet*, Cambridge, The MIT Press.
- BANGEMANN, M. (1993): *Europe and the Global Information Society*. Informe Bangemann de recomendaciones al Consejo Europeo.  
[http://www.erisa.be/Reports/bang\\_report/Bangemannreport.pdf](http://www.erisa.be/Reports/bang_report/Bangemannreport.pdf)
- BAÑÓN, R. Y CARRILLO, E. (Coord.) (1997): *La nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.
- BARBER, B. (1984): *Strong Democracy*, University of California Press
- BIJKER, W. E. (1987): *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, Massachusetts, The MIT Press.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, 4ª edición, 1999
- CASTELLS, J.M. (2000): 'Internet y la sociedad red', *Lección inaugural del programa de doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento*, UOC, Barcelona.  
<http://www.uoc.es/web/esp/articles/castells/castellsmain.html>
- CASTELLS, M. (1996): *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*, Alianza editorial, Madrid (3 Vol.).
- COMISIÓN EUROPEA (1993): Libro Blanco sobre "Crecimiento, competitividad, empleo, COM(93) 700, <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>
- COMISIÓN EUROPEA (1993): *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y la ocupación*.  
<http://www.ispo.cec.be/infosoc/backg/whitpaper.top.html>

- CRiado, J. I. y RAMILO, M. C. (2001): '¿Gobierno-e, Administración-e? ¿Qué Está Haciendo Internet en el Ámbito Local?: Análisis Comparado de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Madrid'. Ponencia presentada en el V Congreso Vasco de Sociología, Bilbao.
- DEMCHAK, Ch., FRIIS, Ch. y LA PORTE, T. M. (2001): "E-Commerce and E-Governance: Mutual Catalysts or Separate Spheres?", paper para el V International Research Symposium on Public Management, Barcelona, Abril, 8-10.
- (1999): "Webbing Governance: National Differences in Constructing the Public Face" en *Handbook of Public Information Systems*, Garson, David G. (Ed.), Nueva York, Marcel Dekker Publishers.
- DÍAZ, A. (1997): 'Estado Relacional y Nueva Gestión Pública' en *Calidad y Modernización en la Gestión Pública*, Ediciones 2000, S.A. Barcelona.
- G-7, (1997): *Government Strategies and the New Information Technologies*  
<http://www.open.gov.uk/govoline/golintro.htm>
- HALE, M. L., MUSSO, J. A. y WEARE, Ch. (1999): "Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California". *Administration & Society*, Vol. 31, nº1, (pp.3-27).
- HOFF, J (edit.) (2000): *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*, Routledge, London
- HOOD, C. (1991): 'A Public Management for all seasons?', *Public Administration*, vol.69, (3-19)
- HOOD, Ch. (1995): "Emerging Issues in Public Administration", *Public Administration*, Vol. 73, pp. 165-183.
- HUGHES, O. (1994): "La Nueva Gestión Pública" en BRUGUÉ, Q y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública*, INAP, Madrid.
- HUGHES, O. E. (1998): *Public Management and Administration*, Macmillan, Londrés, 2ª edición.
- JORDANA, J. (1995): "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en *GAPP*, nº3 (pp. 77-89)
- JORDANA, J. (1999): 'Las Administraciones Públicas y la promoción de la Sociedad de la Información' en *GAPP*, nº16 (pp.17-28).
- KICKERT, W.J.M. (1997): "Public Governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American "managerialism", en *Public Administration*, vol 75 (pp.731-752)
- KOOIMAN, J. y ELIASSEN, K.A. (eds.) (1993): *Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience*, Sage, London
- LAWRENCE, E. et alia (1999): *Internet Commerce*, Milton, Wiley, 2ª edición.
- MARX, L. and SMITH, M. (1994): *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism*, Cambridge, The MIT Press.
- OCDE (1998): *Information Technology as an instrument of Public Management Reform*
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*, Paidós, Barcelona, 1994
- PETERS, B. G. (1996): "Gestionando un Estado Vacío" en *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. BOE-MAP.
- QIAN, W. (1985): *The Great Inertia: Scientific Stagnation in Traditional China*, Londres, Croom Helm.
- RAMIÓ, C. (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid
- SALVADOR, M. (2000): *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet: Un estudi sobre les pàgines web dels Ajuntaments de Catalunya*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- VV.AA. (2000): "A Survey of Government and the Internet" en *The Economist*.
- VV.AA., (2001): *La Sociedad de la Información en España. Perspectiva 2001-2005*, Telefónica S.A.