

Medios interpersonales y Comunicación Política: Comunicación Política y Redes Electrónicas

Doris Graber y Brian White
Investigador ayudante*
Dpto. de Ciencia Política
Universidad de Illinois, Chicago

Traducción de Sonia Pérez Marco y José Luis Dader

EL PROBLEMA

La comunicación entre la burocracia del Estado y los ciudadanos que intentan obtener servicios públicos necesarios es crucial para mantener la credibilidad y la eficacia del gobierno. Es también crucial para la democracia porque, comparado con la interacción que se da en la mayoría de las elecciones e incluso en las actividades de los grupos de presión, representa el más significativo y personal contacto de los particulares con el gobierno. La comunicación entre los ciudadanos y la administración pública, en el mejor de los casos, ha sido siempre difícil en las democracias modernas porque implica una enorme cantidad de información compleja, unos usuarios que son socio-económica, étnica y racialmente muy diferentes y además, una burocracia que se considera a sí misma por encima de la mayoría de las personas a las que sirve. Los costes de los servicios públicos para los ciudadanos son altos e, inevitablemente, esto supone un conflicto entre la contención del presupuesto y un servicio excelente.

En los Estados Unidos, muchos funcionarios públicos y burocracias a nivel local, estatal y federal usan ahora Internet para ofrecer información a los ciudadanos e interactuar con ellos. ¿Hasta qué punto lo hacen bien? ¿Puede este nuevo medio, con su vasta capacidad para almacenar información y distribuirla según las necesidades del usuario, resolver algunos de los principales problemas que han plagado la difusión/transmisión de información pública? ¿Está el ciudadano medio mejor o peor atendido? ¿Quién puede acceder a la información y quién no? ¿Qué implicaciones tiene para la democracia digital? Esta investigación fue ideada para responder a estas preguntas. Son preguntas que ya se han planteado antes con el advenimiento de otras tecnologías, como el telégrafo y el teléfono y la radio y la televisión.

PROPUESTA DE UN PLAN DE ANÁLISIS

Los datos de este artículo están basados en las visitas a los sitios web de los catorce Departamentos de Estado federales (Agricultura, Comercio, Defensa, Educación, Energía, Salud y Servicios Sociales, Vivienda y Urbanismo, Interior, Justicia, Trabajo, Asuntos Exteriores, Transporte, Presupuesto y Veteranos de Guerra) así como de otros 'sitios web' del gobierno federal. Se eligieron los web federales porque son los que llegan a un mayor número de ciudadanos americanos y comparativamente están bien financiados, por lo que tienen los recursos para ofrecer servicios de alta calidad. Un vistazo a la historia de la difusión tecnológica nos dice que el coste a pagar por estos servicios tiende a caer abruptamente en un corto periodo de tiempo (Rogers, 1995). De estos 'sitios web' federales, mi ayudante en el estudio inicial y yo seleccionamos cinco que reflejaran la diversidad de enclaves actualmente en Internet. Los evaluamos en 1997, y de nuevo dos años después en 1999, teniendo en cuenta un número de variables objetivas e interpretativas diseñadas para medir la sencillez de manejo*. Debido a que actualmente no hay criterios de evaluación estandarizados para medir el impacto de Internet, los esquemas de evaluación presentados aquí han sido reelaborados a partir de una gran variedad de fuentes. Esto incluye los consejos para la publicación en Internet establecidos por el gobierno federal, miembros de la industria de la publicación electrónica, y expertos en documentación y referencias bibliográficas.

Hemos examinado también reportajes, artículos académicos, y sitios cibernéticos comerciales. Desafortunadamente, cuando se trata de medir la sencillez de manejo, muchas de las evaluaciones existentes son de poca relevancia porque tienden a detenerse más en la presentación y los gráficos (aspecto visual) que en cuestiones sustanciales como es la utilidad de la información. Por añadidura a nuestro esquema de evaluación, presentamos en este artículo el que desarrolló en 1999 Russell Neuman de la Annenberg School for Communication para la más importante investigación publicada sobre Internet hasta el momento. Este esquema de evaluación adicional muestra que hay muchas perspectivas, más allá de la sencillez de manejo que son importantes a la hora de analizar el valor de un enclave virtual para la sociedad estadounidense. Otro estudio importante está siendo desarrollado bajo la supervisión del Cyberspace Policy Research Group (CyPRG) de la Universidad de Arizona (Demchak y Colón, 1998; La Porte, 1998).

La escasez de modelos de evaluación no nos sorprende. Internet se ha desarrollado y crecido a una velocidad de vértigo, dejando poco tiempo o inclinación siquiera para hacer juicios que vayan algo más lejos de los forzosamente preliminares. Los datos sobre la sencillez de manejo normalmente vienen de estudios sobre Internet donde los sesgos muestrales constituyen el principal problema para su validez. Por otra parte, durante sus primeros años de desarrollo, a mediados de los noventa, la mayoría de los ciber enclaves gubernamentales han experimentado cambios constantes. La mayoría de los organismos federales más importantes sólo se han percatado ahora de la necesidad de evaluar el impacto que sus 'sitios web' han tenido en sus usuarios y en la manera de desarrollar sus servicios. Otro de los principales obs-

táculos para el desarrollo de modelos de evaluación consiste en la dificultad de determinar qué hace que un enclave cibernético pueda calificarse de bueno o malo. ¿Bueno o malo para qué? ¿Para quién? ¿A qué precio? ¿Pagado por quién?

INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN INTERNET

Contenido Típico

El Departamento Federal de Administración y Presupuesto (OMB: Office of Management and Budget) ha establecido unas directrices básicas para el mantenimiento de los sitios o enclaves cibernéticos en Estados Unidos. Éstos, de acuerdo con la norma del OMB "deben ser desarrollados teniendo en cuenta el plan general de actuación del organismo y deben ser consecuentes con sus objetivos/misión". Sin embargo, "hasta que se logre el acceso universal a la Red, se recuerda a los diferentes organismos públicos que deben seguir atendiendo adecuadamente las necesidades de los ciudadanos que no tienen acceso a las redes electrónicas" (OMB, 1996). La información volcada en los enclaves cibernéticos debe ser "exacta, relevante, actualizada y completa, y debe reflejar las políticas de actuación vigentes" (OMB, 1996). Debe ser revisada mensual o trimestralmente, y se debe informar claramente a los visitantes cuándo ha sido la última actualización y quién la ha efectuado.

Teniendo en cuenta las capacidades tecnológicas de los usuarios, se debe evitar la información que requiere 'modems' de alta velocidad o programas informáticos relativamente sofisticados, al menos en la página de inicio. Sin embargo, aparentemente la sofisticación va en aumento. La norma es que "las páginas o pantallas más allá de la página de inicio cuyo cometido sea desarrollar otros servicios informativos de carácter interno para el personal de la institución o para audiencias especializadas, pero que aún así sigan estando abiertas al público general, podrían adecuarse al nivel de complejidad de dichas audiencias particulares. Sin embargo su finalidad de uso específico debiera quedar claramente expresado" (OMB, 1996). El OMB también insta a los organismos públicos a identificar claramente los enlaces externos y limitarlos en función de los objetivos establecidos en la política del organismo. No están permitidas las páginas personales o enlaces a enclaves inapropiados. La mayoría de los sitios públicos electrónicos aparentemente cumplen las líneas básicas del OMB, sin embargo el lenguaje impreciso de las directivas deja mucho espacio para la discrecionalidad.

Un enclave cibernético gubernamental típico es accesible con un navegador estándar. Consiste en una página principal que contiene un índice de hipervínculos de lugares y temas a través del cual se puede acceder a los servicios del propio organismo o de otros organismos relacionados con él. Los enclaves gubernamentales contienen diferentes tipos de información; describen el organismo al usuario, presentan los datos para uso del visitante, o describen cómo encontrar información contenida en sus páginas o en otros 'sitios web'. Las descripciones incluyen biografías del personal funcionario de alto rango, declaraciones de objetivos, historia de la institución, resúmenes de prensa, así como las direcciones postales. Los visitantes pueden acceder a

información detallada sobre programas específicos, prestaciones, o los resultados obtenidos por el organismo en el pasado. Incluso existen formularios de solicitud e impresos para cumplimentar directamente en conexión, información sobre acuerdos, anuncios detallados sobre reglamentaciones de cumplimiento obligado, requisitos de selección para cargos o empleos, o legislación y otros archivos públicos oficiales.

Casi todos los enclaves poseen motores de búsqueda, más o menos útiles, para navegar. La ayuda para la búsqueda de información incluye índices y descripciones generales de programas que conducen a los visitantes a información contenida dentro y fuera del sitio virtual y a temas fundamentales como información sobre los programas públicos de actuación, objetivos del organismo, resúmenes de prensa, informes importantes, declaraciones de los responsables del organismo y enlaces a diferentes departamentos. Estos 'sitios web' ofrecen incluso documentación y estadísticas a los que se puede acceder directamente desde sus páginas o bien descargárselas de la red o incluso solicitar que nos sean enviadas. La mayoría de los enclaves contienen información sobre sesiones parlamentarias en el Congreso relacionada con los servicios que presta el organismo, incorporando incluso el texto completo de la legislación vigente relevante. Muchos de los informes y documentos, incluida gran parte de la legislación, están disponibles en formatos que requieren ser descargados en el ordenador antes de leerlos, especialmente cuando son muy extensos. La mayoría de los sitios virtuales facilitan números de teléfonos y direcciones postales del personal funcionario del organismo. Normalmente son reacios a facilitar direcciones de correo electrónico porque temen verse inundados de mensajes ante la sencillez y bajo coste de las comunicaciones a través del correo electrónico.

Los sitios virtuales son cada vez más interactivos, de tal manera que los usuarios pueden enviar sus datos en respuesta a demandas gubernamentales de información, o dirigir sus propias preguntas a los funcionarios públicos. Desde una perspectiva democrática, éste es uno de los aspectos más importantes ya que potencia en los ciudadanos la posibilidad de replicar ante la burocracia. Algunos enclaves facilitan enlaces directos con los funcionarios públicos a través del correo electrónico para que los ciudadanos puedan ponerse en contacto con ellos.

Lo más común es que la posibilidad de enviar un correo en red al responsable general del mantenimiento del sitio electrónico permita a los usuarios hacer preguntas y comentarios. Algunos de estos enclaves virtuales tienen espacios para hacer sugerencias y animan a los visitantes a usarlos. Muchos contienen formularios donde los visitantes pueden solicitar servicios, documentos del organismo o proporcionar información al gobierno. El enclave electrónico del National Traffic Safety Administration (NTSA, 1997, Agencia para la Seguridad del Tráfico Nacional), por ejemplo, tiene una página donde los visitantes pueden denunciar problemas con sus vehículos o leer las quejas que dejaron en la página otros visitantes. En el enclave del HUD los visitantes pueden calcular qué tipo de crédito hipotecario pueden permitirse en base a sus ingresos personales, así como otros aspectos relacionados con la vivienda. Dicho enclave contiene también información sobre cómo hacer frente a problemas causados por una mala financiación, una renta baja, o un historial de empleo lleno de alti-

bajos.

DATOS SOBRE LOS VISITANTES

Aunque ha habido una explosión de información gubernamental de servicio público en Internet, hasta el momento hay poco análisis de su uso, y mucho menos de su impacto. El Gobierno recaba pocos datos sobre la utilización del enlace que vayan más allá de contar simplemente el número de visitantes (lo cual no parece una práctica muy útil). No conocemos qué motivos les hacen visitar el enlace, quiénes son, y cuántos hacen visitas múltiples. El Departamento de Educación (Department of Education) está entre los pocos organismos federales que han hecho encuestas a los visitantes de su mostrador virtual. Aparentemente, sus principales usuarios son élites profesionales como responsables educativos (36%), profesores universitarios o de enseñanza media (21%), e investigadores y analistas (16%). Los visitantes tienden a actuar en representación de instituciones educativas como organismos gubernamentales, facultades universitarias, o centros de investigación preocupados por la política educativa. Las visitas particulares, incluyendo aquellas de padres y estudiantes, son mucho menos comunes que las visitas de individuos con intereses específicos en la política educativa (Departamento de Educación, 1997). Estas conclusiones respaldan la idea de que los enlaces virtuales gubernamentales son todavía más un instrumento de uso para las élites interesadas que para el ciudadano medio beneficiario de los servicios públicos.

Un informe sobre las características de los visitantes dirigido por FedWorld, un servicio de asesoría para acceder a la información del Gobierno, sostiene el argumento mencionado arriba. Además demuestra que los visitantes de un enlace en la red buscan una gran variedad de información. Los visitantes procedentes del gobierno federal son los más numerosos (32,8 %); otros provienen de la pequeña y mediana empresa (17,2%), corporaciones privadas (10,6%) e instituciones académicas (9,6%). Ello incluye directivos, gerentes o administradores, estudiantes y personal de sistemas informáticos. Entre los tipos de información que los visitantes dicen estar buscando se encuentra la información concerniente a negocios (17,8%), educación (9,7%), salud (7,8%) y temas legislativos (7,2%). (Fedworld, 1999).

PROCESO DE EVALUACIÓN DE LOS ENLACES CIBERNÉTICOS SELECCIONADOS

En 1997 y de nuevo en 1999, visitamos cinco enlaces virtuales federales para evaluar su contenido en cuanto a la facilidad de uso. ¿Qué ofrecían estos ciber tableros al ciudadano medio que fuera más allá de los servicios anteriormente disponibles? Los enlaces fueron seleccionados estratégicamente de entre cuarenta y dos Departamentos de Estado y organismos públicos autónomos que la Oficina General Presupuestaria (General Accounting Office: GAO) originalmente examinó para su informe sobre los sitios en Internet del gobierno federal (GAO, 1997). Elegimos los enlaces de tres departamentos de Estado: el Departamento de Vivienda y Urbanismo (Depart-

ment of Housing and Urban Development: HUD), el Departamento de Comercio (Department of Commerce: DoC) y el Departamento de Transportes (Department of Transportation: DoT), junto con dos organismos autónomos, la Oficina de Protección Civil (Federal Emergency Management Administration: FEMA) y la Comisión de Regulación Nuclear (Nuclear Regulatory Commission: NRC) para mostrar cómo diferentes tipos de organismos públicos, que sirven a distintos clientes, prestan servicio a sus potenciales usuarios. Aunque todos estos organismos comparten los mismos propósitos, entre ellos suministrar información actualizada, precisa y relevante al público, debemos tener en cuenta las diferencias relativas a sus objetivos y clientela. Los aspectos diferenciadores más relevantes parecen ser el la especificidad de objetivos del organismo, la naturaleza de su clientela, consideraciones políticas, y factores económicos.

1. *Especificidad de objetivos.* Las responsabilidades y deberes de los departamentos ministeriales van mucho más allá y son más diversos que los de las entidades públicas autónomas. Por lo tanto uno esperaría que el departamento ministerial facilitara una información mucho más variada y amplia. Del mismo modo, mientras que parecería apropiado cierto grado de reserva por parte de la Comisión de Regulación Nuclear por razones de seguridad nacional, un comportamiento semejante en el Departamento de Transportes levantaría cierta inquietud ante un proteccionismo indebido.

2. *Naturaleza de la clientela.* Los ciber enclaves deben adecuarse a los diferentes usuarios a los que sirven los organismos. Los usuarios del Departamento de Vivienda y Urbanismo, por ejemplo, constituyen presumiblemente una muestra representativa del americano medio en términos de estatus socio-económico, raza y etnia, mientras que los clientes de la Comisión de Regulación Nuclear suelen ser americanos de alto nivel socio-económico. Por lo tanto, la citada en primer lugar debe adecuar su información substancial para hacerla asequible al americano medio, de clase trabajadora, mientras que la segunda puede ajustarse a las necesidades de una clientela más homogénea y sofisticada.

3. *Consideraciones políticas.* Además de servir a las necesidades de públicos diferentes, los enclaves virtuales también prestan servicio a las necesidades políticas del organismo. Estas incluyen complacer a los cargos importantes dentro de la dirección, agrandar a determinadas personalidades políticas como a los presidentes de las comisiones del Congreso y satisfacer a los diferentes grupos de interés. Gran parte de la información que parece inútil a primera vista, como la práctica habitual de publicar los comentarios favorables dados por los visitantes del 'web' del organismo, responden a propósitos de relaciones públicas.

4. *Criterios económicos.* La comunicación electrónica es más barata que su equivalente no electrónica. Pero no tiene coste cero y por lo tanto no escapa a las limitaciones presupuestarias. Los costes radican en el tiempo empleado, el trabajo, el equipo y los costes de consumo por conexión. Si la accesibilidad vía Internet incrementa considerablemente los contactos con el público, esto, también, debe ser añadido a los costes. Los enclaves virtuales están contruidos para ser eficaces dentro de las perspectivas de funcionamiento del organismo y teniendo en cuenta que la comunicación

electrónica tiende a incrementar geoméricamente la información almacenada. Esto es sin ninguna duda un límite para el tipo y la cantidad de servicios de información que los organismos pueden ofrecer a través de la Red.

Como muestra la Tabla 1, evaluamos los cinco enclaves cibernéticos conforme a diez variables. Las cuatro primeras tienen que ver con la calidad y la cantidad de información publicada en el 'sitio web'.

- La *pertinencia informativa* constituye una evaluación global de la cantidad y diversidad la información publicada en el enclave. Una puntuación alta indica que ofrece un gran volumen de información con un alto grado de variedad en cuanto a materias, formato, y perspectivas.
- La *información substantiva* alude a la calidad y cantidad de información que tiene como misión asesorar a los individuos sobre los servicios que puedan necesitar. Formularios en red, indicaciones detalladas sobre actividades en curso, aclaraciones sobre regulaciones específicas o requisitos necesarios para el acceso a ofertas públicas de empleo, son algunos ejemplos.
- El *contenido informativo auto-descriptivo* alude a la adecuación de la información que el organismo ofrece sobre sí mismo. Esto incluye direcciones para ponerse en contacto con la institución, comunicados de prensa, y descripciones generales sobre actividades en curso y menciones del personal del organismo que, en conjunto, facilitan detalles prácticos o de procedimiento
- El *contenido informativo de orientación* se refiere a la utilidad y la accesibilidad de los itinerarios disponibles en el enclave electrónico para guiar a los visitantes a la información relevante. La orientación tiene como finalidad dirigir a los usuarios hacia la información esencial o complementar la ya dada, dentro o fuera del 'sitio web'. Por ejemplo, puede haber información sobre precios de adquisición de documentos gubernamentales fuera de la red.

Los seis criterios restantes describen varias características importantes de los enclaves cibernéticos.

- La *frecuencia de las actualizaciones* se refiere a la periodicidad con que se pone al día la información en el enclave virtual y la regularidad con la que se comunican las fechas de la última revisión.
- La *adecuación de los enlaces* alude a la utilidad y accesibilidad de los enlaces internos y externos publicados en el enclave. Enlaces inactivos, enlaces externos cuya información no está acreditada o garantizada por el organismo, o enlaces que contienen poca o superflua información, contribuyen a tener una baja puntuación en esta categoría.
- La *adecuación de las herramientas de búsqueda* se refiere a la utilidad general de los motores de búsqueda facilitados en el enclave. Se tiene en cuenta en esta catego-

ría la facilidad de detectar los términos que indican las vías de búsqueda de la información deseada y la presencia o ausencia de información confusa o desorientadora.

- La *utilidad de los gráficos* se juzga en base a si son útiles o simplemente decorativos.
- Los *servicios especiales* aluden a la disponibilidad de otras herramientas de ayuda en el enclave. Ejemplo de ello son la existencia de traducciones en otros idiomas o de versiones "sólo texto" para los visitantes cuyos navegadores no puedan cargar los gráficos.
- La *interactividad* alude a en qué medida se solicita al usuario interacción con el organismo a través de ese ciber enclave y la viabilidad de contacto virtual ofrecida para tratar con el personal del organismo.

Las clasificaciones están basadas en la escala de "Alto/a", "Moderado/a", "Bajo/a" en sencillez de manejo para la clientela media del organismo. Cada enclave está evaluado teniendo en cuenta los objetivos y recursos del organismo, así que estas puntuaciones son relativas a cada uno en sí mismo y no en relación con lo demás. Una puntuación "Alto/a" significa que el sitio virtual sirve a su clientela muy bien; una puntuación "Bajo/a" significa que lo hace pobremente teniendo en cuenta lo que los usuarios esperan a la luz de la actual tecnología y los recursos de la institución. "Moderado/a" es una puntuación intermedia. Señala que el enclave ha sido diseñado adecuadamente, pero muy probablemente por debajo de lo que uno debería esperar. Obviamente, esta clasificación es subjetiva y susceptible de debate.

Tabla 1: Evaluación de los Sitios Web del Gobierno Federal, 1997/1999

	HUD '97-'99		DoC '97-'99		DoT '97-'99		FEMA '97-'99		NRC '97-'99	
Pertinencia informativa	Alto		Mod.	Alto	Alto		Mod.	Alto	Mod.	Alto
Información substantiva	Alto		Bajo	Mod.	Alto		Bajo	Alto	Mod.	Alto
Contenido informativo auto-descriptivo	Alto	Mod.	Alto		Alto	Mod.	Alto	Mod.	Mod.	
Información orientativa	Alto		Mod.		Alto		Mod.		Bajo	Mod.
Frecuencia de actualizaciones	Alto		Mod.	Alto	Alto		Bajo	Mod.	Mod.	Bajo
Adecuación de los enlaces	Alto		Mod.	Alto	Alto		Alto		Mod.	Alto
Adecuación de las herramientas de búsqueda	Alto		Mod.	Alto	Alto		Bajo	Alto	Bajo	Mod.
Utilidad de los gráficos	Alto		Bajo	Mod.	Mod.		Bajo	Alto	Alto	Mod.
Servicios especiales	Alto		Mod.	Bajo	Mod.		Mod.	Bajo	Mod.	Bajo
Interactividad	Alto		Mod.		Alto	Mod.	Mod.		Mod.	Bajo

1. PERTINENCIA INFORMATIVA

El Departamento de Vivienda y Urbanismo (HUD) y el de Transportes (DoT) nos merecían la mejor puntuación en esta categoría en 1997, debido a que proporcionan gran cantidad de información de calidad presentada en formatos muy accesibles. En 1997, los enclaves virtuales contenían menos información substancial y estaba ésta peor organizada. Se advierte aquí una alentadora progresión en cuanto a la calidad, lo cual denota una evolución inusual en la burocracia en ausencia de fuertes presiones políticas. De hecho, en comparación con enclaves electrónicos en Europa y otros lugares "los organismos públicos de los Estados Unidos encabezan el mundo en cuanto a despliegue de medios en Internet en varios ordenes de magnitud, en términos de números absolutos, así como en la mayoría de las magnitudes de transparencia informativa e interactividad" (La Porte, 1998, p.18). En 1999, los cinco enclaves aquí analizados eran calificados con un nivel "Alto" en cuanto a pertinencia informativa.

El Departamento de Vivienda y Urbanismo (HUD) resulta particularmente bueno a la hora de adecuar la información a tipos específicos de visitantes, como se muestra en la Ilustración 1 que ha sido adaptada a partir de la presentación en su página electrónica.

Hay menús de información clasificados según el tipo de ciudadano que sea el usuario, incluyendo jubilados, veteranos de guerra, y personas con discapacidades; para investigadores, incluidos estudiantes y profesorado universitario; y para varios grupos de interés, como suministradores de instalaciones sanitarias, personal de centros universitarios orientados hacia la comunidad negra, abogados, o funcionarios locales. Están considerados un total de 31 grupos. En 1997, ni el Departamento de Protección Civil (FEMA) ni el de Regulación Nuclear (NRC) ofrecían paquetes de información dirigidos a audiencias específicas. Esto había cambiado en 1999, aunque el índice alfabético del ciber enclave del FEMA era difícil de localizar. Sin embargo, adecuar la información a grupos específicos conlleva algunos inconvenientes. Una persona que pertenezca a diferentes grupos quizá tenga que visitar diferentes lugares para acceder a todos los programas de su interés. En el de HUD, un anciano nativo americano veterano de guerra con discapacidad tendría que visitar cuatro lugares diferentes para informarse sobre todos los planes de actuación relevantes para él.

2. INFORMACIÓN SUBSTANTIVA.

Cuando evaluamos a los organismos en cuanto a la cantidad de información substancial que proporcionaban de una manera legible y de fácil uso en sus propios enclaves o a través de otros sitios virtuales relacionados, notamos muchas diferencias. Los ciber enclaves de los departamentos de Vivienda y Urbanismo (HUD) y de Transportes (DoT) de nuevo eran los más potentes en 1997, publicando de todo, desde informes sobre las actividades que llevaban a cabo en ese momento a declaraciones de objetivos o quejas de sus visitantes, o solicitudes para servicios y prestaciones.

Pero no seguían una misma planificación. Los otros organismos publicaban más restrictivamente, con el Departamento de Comercio (DoC) y la Oficina de Protección Civil (FEMA) en las calificaciones más bajas de 1997. En 1999 todos los organismos, excepto el DoC habían alcanzado la puntuación "Alto/a", y este último se había movido de "Bajo/a" a "Moderado/a". Por otra parte su enclave todavía muestra deficiencias, a pesar de que muchos de los enclaves asociados que están bajo su control o enlazados con él están haciendo un excelente trabajo. Ejemplo de ello son la Administración de Comercio Exterior (International Trade Administration), el Instituto Nacional de Meteorología (National Oceanic and Atmospheric Administration) que ofrece alrededor de 7.000 fotografías de acceso directo en red del impresionante poder de la naturaleza, y la Oficina para el Desarrollo de las Empresas Propiedad de Minorías Étnicas (Minority Business Development Agency), entre otras, la cual tiene una versión en castellano de sólo texto para personas con capacidad limitada para ver las imágenes con rapidez. El DoC demuestra que las evaluaciones globales pueden no hacer justicia a las delegaciones de los organismos, las cuales pueden merecer mejor o peor puntuación que la institución de la que dependen.

Ilustración 1

GRUPOS DE AUDIENCIA

¡Queremos ayudarte a conseguir la información que más te interesa! Así que hemos creado estas páginas especiales para muchos de los grupos de audiencia que visitan nuestro enclave en la Red habitualmente. Hemos registrado minuciosamente la página principal del HUD y escogido los asuntos que creemos te van a interesar. Así que comprueba qué es lo que tenemos para el grupo al que perteneces.

No te olvides de hacernos saber (con hipervínculo en la expresión en **negrita**) si crees que hemos olvidado algo importante en la página de tu grupo. ¡Estaremos encantados de añadirlo!

GRUPOS PROFESIONALES

Académicos/Investigadores
 Tasadores
 Abogados
 Auditores/Detectives
 Funcionarios Locales
 Centro para la relación entre comunidades y organizaciones locales
 Zonas de Desarrollo Preferente¹

CIUDADANOS

Jubilados
 Agricultores/Granjeros
 Veteranos de guerra
 Indios Nativos Americanos
 Afectados de VIH/SIDA
 Discapacitados
 Estudiantes/Investigadores

GRUPOS PROFESIONALES

CIUDADANOS

Promotores del Derecho a una Vivienda Digna/ Derechos Civiles
 Concesionarios o cedentes
 Suministradores de Instalaciones Sanitarias
 Centros universitarios originariamente destinados a la Comunidad Negra
 Proveedores de Ayuda a los Sin Hogar
 Organismos Asesores para la Vivienda
 Inversores
 Sociedades de Préstamo
 Personal de Alcaldía
 Empresas Familiares
 Instituciones sin fines lucrativos
 Organismos de Vivienda Pública/Tribus Nativas Americanas/Entidades de Gestión de Vivienda para Grupos Raciales²
 Agentes Inmobiliarios
 Empresas pequeñas y desfavorecidas
 Gobiernos Estatales y Municipales
 Seguimiento de Abusos Inmobiliarios
 Organizaciones de mujeres

La mayoría de los documentos disponibles en las diferentes páginas pueden leerse o descargarse con un ordenador moderno y la mayoría dispone de enlaces que remiten a otras informaciones, tanto internas como externas en otros sitios de la Red. En el Departamento de Vivienda y Urbanismo, la mayoría de la información es coherente, sólida y elaborada con un lenguaje comprensible. Por ejemplo, en la página de "Preguntas y Respuestas" aparece la siguiente cuestión: "Quiero comprar una casa, pero no dispongo de mucho dinero. ¿Puede el HUD ayudarme?". La respuesta es "Por supuesto. Aquí van algunas sugerencias": seguida de tres simples recomendaciones específicas. Por el contrario, la Oficina de Protección Civil mezcla información substancial con información más general que muchas veces se acerca a lo trivial. Su sitio 'web' fue calificado como "Bajo" en cuanto a la 'información substancial' en 1997 porque facilitaba las actividades del organismo sin ninguna explicación para el visitante de cómo utilizar esa información para conseguir algo útil y sin dar ninguna dirección de interés o la posibilidad de rellenar formularios donde hacer peticiones o comentarios.

La Oficina de Protección Civil, junto con alguno de los otros ciber enclaves, ofrece páginas especiales para niños que incluyen juegos sencillos, como indica la Ilustración 2.

Ilustración 2

Inundaciones, incendios, huracanes, tornados, terremotos y ciclones son desastres naturales que ocurren en los Estados Unidos. La Agencia Federal de Control de Emergencias -FEMA- ayuda a la gente que se ha visto afectada por uno de estos desastres. También enseñamos qué es lo que se debe hacer durante y después de una catástrofe de estas dimensiones. Tú puedes ayudar a tu familia a prepararse ante un posible peligro. En este 'sitio web' puedes conocer además qué causa estas catástrofes, jugar y leer historias de niños que han pasado por una de estas situaciones. ¡Puedes convertirte en un Agente Infantil Antidesastres! Las catástrofes naturales son algo muy serio, pero ¡también puedes divertirte mientras aprendes algo sobre ellas!. Pica con el ratón en el tornado y explora este sitio.

Hay coloridas y divertidas ilustraciones en la parte superior e inferior de la pantalla y en una barra de enlaces situada a un lado.

El Departamento de Vivienda y Urbanismo tiene un ciber enclave alegre que remite a los niños a otros enclaves culturales y les incita a ser buenos ciudadanos. Son aspectos agradables que hacen de la información en red algo de lo que puede disfrutar toda la familia. De hecho, si los niños descubren que existen estos lugares, pueden guiar a sus padres hasta ellos. Las escuelas podrían servir de intermediarios. La Comisión de Regulación Nuclear tiene una página de Participación Pública y Programas Escolares que le muestra al visitante cómo pedir información a su Servicio de Documentación en Washington, pero la mayoría de la información no puede ser descargada. Los documentos más importantes y substanciales se pueden encontrar con facilidad en la página principal de su ciber encalve a través de enlaces gráficos. Sin embargo, cuando se llega a estas páginas, los enlaces contenidos en ellas se refieren a informes y documentos sin dar ninguna explicación sobre su contenido. Este organismo parece dar por sentado que sus visitantes saben lo que buscan. Al parecer, no está demasiado preocupado en ayudarles a encontrar información.

3. CONTENIDO INFORMATIVO AUTO-DESCRIPTIVO.

La información auto-descriptiva incluye las biografías de los altos cargos del organismo correspondiente, junto a fotografías, direcciones postales y panorámicas de la sede de la agencia. Son comunes extractos de opiniones de ciudadanos, historiales de méritos de políticos y recortes de prensa favorables, así como información sobre su historia y noticias sobre las actividades que desarrollan en ese momento. En 1997, todos los organismos, excepto la Comisión de Regulación Nuclear, merecieron calificaciones de "Alto/a" por la cantidad y calidad de su información auto-descriptiva.

En 1999, sólo el Departamento de Comercio mantenía esta calificación. Los anteriores "Alto/a" habían caído a "Moderado/a". Aparentemente, la auto-promoción ha dejado de estar de moda. Desde el punto de vista de la sencillez de manejo, esto es probablemente una ventaja.

4. INFORMACIÓN DE GUÍA ORIENTADORA

La abundancia de contenidos puede provocar frustración por la pérdida de tiempo que supone si las personas no pueden encontrar lo que buscan con facilidad. De ahí la importancia de ofrecer guías a los usuarios para alcanzar el gran tesoro de información disponible a través de Internet. Se han hecho algunos progresos en esta tarea, pero sólo un organismo, la Comisión de Regulación Nuclear, ha incrementado su calificación desde 1997. Esto deja, en esta importante categoría, a dos organismos con calificación de "Alto/a" y a tres con "Moderado/a"

El enclave del Departamento de Vivienda y Urbanismo demuestra que se pueden superar estas dificultades. Contiene la mejor guía, incluyendo explicaciones sobre las direcciones de los enlaces y un mapa de situación claro y accesible desde cualquier página. Remite incluso hacia el mostrador virtual de las Oficinas Federales del Consumidor (Federal Customer Centers), la cual enumera 19 categorías de información compartidas por los organismos federales. Por ejemplo, ancianos o veteranos de guerra que necesitan información de diferentes organismos pueden simplificar su búsqueda utilizando estos enclaves, así como las personas que estén interesadas en estadísticas federales o información sobre la protección al consumidor o la salud.

La información orientadora también tiene que ver con algunas advertencias y avisos de peligro, muchos de ellos exigidos por el Departamento Federal de Administración y Presupuesto (OMB). Aún así, a menudo no figuran en la información facilitada. En este ámbito de los avisos, el Departamento de Vivienda y Urbanismo (HUD) advierte a sus usuarios que enlacen con enclaves exteriores que están dejando el HUD y que no se hacen responsables de ninguna de las informaciones contenidas en esos otros sitios. La información de la Comisión de Regulación Nuclear sobre códigos de seguridad alerta a los visitantes del hecho de que el Gobierno de los Estados Unidos "no da garantías, ni implícitas ni explícitas, concernientes a la exactitud, integridad, fiabilidad, o idoneidad de la información". Algunos, pero no todos, notifican a sus visitantes que la información que proporcionan, o incluso las "huellas" dejadas por los visitantes, pueden ser rastreadas por personal no autorizado. De hecho, relativamente pocos ciber enclaves incluyen formularios en conexión directa que requieran información personal delicada, probablemente porque es técnicamente difícil garantizar la seguridad. Una protección adecuada de la privacidad de los visitantes sigue siendo el mayor obstáculo para la familiaridad de uso. De momento, se han demostrado ineficaces varios métodos de encriptación.

5. FRECUENCIA DE LAS ACTUALIZACIONES

La frecuencia de las actualizaciones varía enormemente en cada uno de los ciberenclaves. En algunos, las actualizaciones no son regulares; en otros, se llevan a cabo frecuentemente pero algunas noticias tienen un año de antigüedad o incluso más. Los comunicados de prensa están generalmente actualizados. Otras informaciones se renuevan cuando hay nuevos datos disponibles. Los cinco enclaves publican el número de visitantes, a menudo dando las cifras del último año y el número total hasta ese momento. Sin embargo, algunos contadores no indican cuando se empezaron a contabilizar las visitas, por lo que estas cifras son difíciles de interpretar.

Cuando se actualizan las leyes y las reglamentaciones, surge la pregunta sobre si la legislación que ha dejado ya de estar vigente y el material caducado podrían ser de utilidad para personas que estaban sometidas a ella en el pasado. Los organismos están ensayando algunas soluciones a este respecto. Además, algunas instituciones luchan con problemas que tienen que ver con la recuperación de información de programas y de equipos informáticos que ya no están disponibles.

6. ADECUACIÓN DE LOS ENLACES

La calificación de "Alto/a" conseguida en 1999 por todos los enclaves seleccionados pone de relieve que es factible proporcionar amplios y adecuados enlaces internos y externos. De hecho, los sitios virtuales pueden incluso mostrar demasiados enlaces, tentando a los visitantes a iniciar excursiones que les hagan perder tiempo. No estaría mal ofrecer una clasificación de la importancia atribuida a cada enlace, pero este sistema no existe todavía. Sin embargo, algunos organismos indican cuáles son los enclaves más populares a juicio de la magnitud de sus visitantes. Otro indicador de la sencillez de manejo encontrada en varios 'sitios web' estriba en la repetición de enlaces en diferentes localizaciones del enclave, lo cual permite al visitante acceder a páginas de información clave a través de varias rutas. En el enclave virtual del Departamento de Vivienda y Urbanismo (HUD), hay enlaces a una biblioteca de documentos relacionados con el organismo y a un centro de conferencias que posibilita el acceso a sesiones de expertos en directo y a ciber charlas con otros usuarios sobre temas de medidas públicas. Si el visitante se pierde, hay un remedio efectivo porque todas las páginas del HUD contienen enlaces al mapa del enclave y a la página de búsquedas.

7. ADECUACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE BÚSQUEDA

Las herramientas de búsqueda han mejorado substancialmente desde 1997. Excepto el sitio 'web' de la Comisión de Regulación Nuclear (NRC), con una calificación de "Moderado/a", todos los enclaves ostentan ahora la calificación de "Alto/a". Varios de ellos permiten buscar información a través de motores de búsqueda normales. La NRC, por ejemplo, permite buscar con el buscador "Excite". La Oficina de Protección

Civil proporciona un listado alfabético de buscadores junto a un índice para buscar por palabras clave, combinación de palabras, o frases exactas, ofertando asimismo un motor de búsqueda más desarrollado. Dicho organismo tiene enlaces a estas herramientas en la mayoría de sus páginas, junto con enlaces a la página anterior y a la página de inicio. Igualmente, los departamentos de Transportes y de Comercio proporcionan recursos de búsqueda en sus propios ciber enclaves así como en los de los organismos bajo su control. El Departamento de Vivienda y Urbanismo, como hemos mencionado, enlaza con motores de búsqueda que rastrean a través de varias agencias federales. Los ciudadanos que no saben con seguridad qué tipo de información necesitan, pueden utilizar estos recursos para guiarse. Además, la mayoría de los enclaves dan explicaciones sobre cómo utilizar el motor de búsqueda y optimizar sus posibilidades.

8. UTILIDAD DE LOS GRÁFICOS

Los gráficos siguen siendo una espada de doble filo. Su parte positiva es que contienen valiosa información que requiere la representación visual para ser aprehendida en su integridad. Además avivan los materiales textuales arduos, hacen que los mensajes textuales resulten más comprensibles y simplifican la tarea de localizar determinada información. Por contra, al menos con el actual estado de la difusión tecnológica, los gráficos son archivos lentos de cargar con equipos y programas antiguos. Esta es la razón por la que cierto número de enclaves ofrecen su información en versión "sólo-texto", dando la posibilidad a sus visitantes de evitar los gráficos. Algunos ofrecen accesos diferenciados a los gráficos; otros, como la Oficina de Protección Civil, proporcionan enlaces para cargar el programa informático necesario para verlos. A pesar de todo, otros emplean mínimamente estos recursos en su diseño. El Departamento de Comercio, por ejemplo, limita los gráficos a los iconos de los sitios virtuales de los organismos bajo su control. La Comisión de Regulación Nuclear, excepto en su página principal, está casi por completo en modo texto. Los avances en el equipamiento base y en los programas informáticos solucionarán los problemas de la descarga de gráficos a fin de que pueda utilizarse por completo el poder de las imágenes para clarificar los mensajes verbales.

9. SERVICIOS ESPECIALES

Cuando se trata de otros servicios especiales, sólo el Departamento de Vivienda y Urbanismo (HUD) alcanza la calificación de "Alto/a", mientras que los restantes organismos son calificados en nivel "Bajo/a", lo que representa una carencia en la calidad de los enclaves del DOT, FEMA, y NRC. El HUD destaca en ofrecer información extra sobre las múltiples facetas de los problemas de los que se ocupa, incluso cuando estas facetas van más allá de sus competencias. Por ejemplo, su página para las personas sin hogar facilita guías de asistencia, de albergues, de comedores públicos, y cuidados médicos ofrecidos por comunidades locales. Este departamento dispone también de direcciones donde procurarse asesoría jurídica. Varios organismos

facilitan su información en otros idiomas, especialmente en español. El Departamento de Transportes envía noticias por correo electrónico y proporciona el programa "Acrobat Reader" para descargar textos. Algunos enclaves proporcionan servicios especiales para visitantes con discapacidades.

10. INTERACTIVIDAD

Todos los ciber enclaves seleccionados son interactivos en cierto grado. El del Departamento de Vivienda y Urbanismo de nuevo está a la cabeza en la sencillez de manejo y consigue una calificación de "Alto/a". El Departamento de Transportes cae de "Alto/a" en 1997 a "Moderado/a" en 1999, uniéndose al Departamento de Comercio y la Oficina de Protección Civil, que mantienen esa calificación. La Comisión de Regulación Nuclear continúa en el nivel "Bajo/a". En casi todos los casos, la interactividad significa que el sitio virtual ofrece direcciones de correo electrónico donde se pueden enviar comentarios, junto a los teléfonos del personal del organismo. El organismo de la Vivienda y Urbanismo pregunta rutinariamente a los visitantes si hay algún tipo de información que se hayan olvidado de incluir, junto con la promesa de que sus peticiones serán atendidas. El procedimiento de contacto con el encargado general del enclave resulta sencillo, se incluyen direcciones electrónicas y postales de los funcionarios y formularios estandarizados de respuesta que se pueden descargar. Esta institución también mantiene espacios de ciber charlas y grupos de discusión. Varios enclaves facilitan a sus visitantes formularios de sugerencias para mejorar el servicio. Aunque los estudios sobre los usuarios de Internet indican que valoran los aspectos interactivos, hay poca información sobre el uso real de esta capacidad. La interactividad suscita también otras preguntas de mayor envergadura aún sin respuesta: ¿En qué medida el contacto a través de la red entre los funcionarios y los ciudadanos provocará una menor relación cara a cara en las oficinas de la Administración? ¿Cómo se puede comparar la calidad de los contactos interpersonales con la calidad de los electrónicamente mediados? ¿Es el miedo a la pérdida de privacidad lo que suscita en Internet una barrera para la honestidad y la sinceridad? Las respuestas conllevarán sin ninguna duda sus más y sus menos.

EL BALANCE DE 1999

Ya nos encontramos en condiciones de responder a las preguntas formuladas al principio de este artículo. ¿Qué tal lo hacen los organismos burocráticos federales de Estados Unidos en el empleo de Internet para interactuar con los ciudadanos y ofrecerles información útil y aprovechable?

Los principales hallazgos sobre los enclaves. Su "Cámara del Tesoro":

Como ha mostrado la Tabla 1 y la subsiguiente explicación, el 44% de los enclaves virtuales seleccionados en nuestro estudio consiguieron una calificación de "Alto/a"

en 1997, el 36% "Moderado/a" y el 20% "Bajo/a". En 1999 la calificación "Alto/a" creció 12 puntos porcentuales hasta alcanzar el 56% y la calificación "Bajo/a" cayó 8 puntos quedando en el 12%. Son buenos resultados que indican que los organismos federales se están moviendo por el buen camino. Dieciocho (72%) de los 25 cambios de puntuación entre 1997 y 1999 fueron al alza, mientras que siete (28%) significaron un retroceso. La pertinencia informativa y la adecuación de los enlaces alcanzaron en todo el conjunto la calificación de "Alto/a", con la información sustantiva y la adecuación de las herramientas de búsqueda siguiéndoles de cerca. Los servicios especiales que siempre habían sido escasos, aparecen cada vez más reducidos, probablemente porque son costosos. La interactividad sigue siendo un aspecto fundamental pero aún insuficientemente desarrollado. La información auto-descriptiva está en retroceso, pero ante esto debemos alegrarnos más que lamentarnos, en el sentido de que disminuye la auto-propaganda.

¿Puede Internet, con su vasta capacidad para almacenar información y adecuar su distribución a las necesidades específicas de cada peticionario, resolver algunos de los mayores problemas que siempre han lastrado la entrega de información al ciudadano medio? La respuesta es claramente "sí" y parece ser verdad para todos los niveles gubernamentales (Tsagarousiano y al., 1998). Los enclaves virtuales estudiados contienen una amplia y valiosa información organizada de tal forma que el ciudadano medio puede utilizarla cómodamente. Teniendo en cuenta cómo son los ciber enclaves del gobierno y los problemas a los que se enfrentan a la hora de adecuar una información compleja a una extraordinaria diversidad y a menudo poco sofisticada clientela, el progreso ha sido asombroso. Los ciudadanos que visitan estos 'sitios web' se dan cuenta de la disponibilidad de servicios gubernamentales que nunca antes podrían haber previsto y mucho menos haberse beneficiado de ellos. Una visita en tiempo real al organismo o a sus sucursales, incluyendo una interacción directa con el funcionario, no habría revelado la amplitud de esos servicios. Habría sido mucho más costosa en tiempo y esfuerzo para los ciudadanos y también para los funcionarios.

Los visitantes del enclave virtual pueden ojear una gran cantidad de información valiosa en el momento y lugar que ellos elijan con un horario de veinticuatro horas (si disponen de acceso a ordenadores apropiados en todo momento) y pueden conseguir respuestas que han sido confeccionadas en función de su situación personal. Desde un punto de vista menos idílico, los usuarios consiguen lo anterior a costa del riesgo de perderse en una maraña de información que les podría suponer la pérdida de un tiempo precioso. Los correos electrónicos o los números de teléfono, si están disponibles, pueden ser difíciles de localizar y las instrucciones dadas en el enclave a veces resultan crípticas. No obstante, para el ciudadano medio que tiene acceso a ordenadores y a un equipo de tecnología informática y programas razonablemente moderno, lo positivo excede con mucho a lo negativo.

Desde la perspectiva del organismo gubernamental, las principales ventajas residen en la posibilidad de simplificar el acceso a la información, de actualizarla y cambiarla cómodamente. Los departamentos federales ahorran más tiempo cuando sus

clientes consiguen por ellos mismos la información que necesitan, que si lo hicieran a través del personal de la entidad. Además, la documentación disponible en el enclave es también una gran fuente de recursos para los funcionarios. Pueden transmitirla a los ciudadanos que no utilizan Internet o que tienen problemas a la hora de buscar información. En este sentido, igual que sucede a través de los medios periodísticos, mucha de la información ofrecida a través de Internet llegará a los ciudadanos indirectamente en un proceso de dos etapas (teoría del "two-step flow"). Esta transmisión de dos fases o de múltiples fases, puede constituir la mayor aportación de La Red a la hora de servir al público.

Desde la perspectiva de los costes económicos, la facilidad de acceso de la información en Internet puede aumentar substancialmente el número de usuarios incrementado a su vez la demanda de servicios al organismo. De hecho, el miedo a una escalada en las peticiones de los ciudadanos ha desanimado a algunos departamentos de colocar información en La Red o de alentar la interactividad. El incremento de las demandas de los clientes puede elevar los costos y el volumen de trabajo sin ninguna expectativa de que los recursos económicos de la oficina aumenten en la misma proporción. De hecho, el coste de crear y mantener un ciber enclave excelente puede crear presiones fiscales que excedan al ahorro que supone abandonar las antiguas tecnologías. Está justificado también el miedo a que diferentes grupos de presión puedan abusar de este acceso fácil a los funcionarios públicos exigiendo servicios que les beneficien a ellos indebidamente a expensas del público general.

Pero cuando los servicios a través de Internet son evaluados en términos del sistema gubernamental en su globalidad, ¿queda el ciudadano medio mejor o peor servido? La respuesta es por el momento poco clara y requiere ponderar otros factores además de los que ya hemos hecho hincapié. Investigadores de la Annenberg School for Communication en Filadelfia, dirigidos por W. Russell Neuman, han preparado hace poco un informe, basado en el estudio de los criterios de evaluación encontrados en la bibliografía reciente sobre Internet ("Caught in the Web", 1999), a partir del cual hemos adaptado la Tabla 2, mostrada a continuación:

El informe de la Annenberg School enumera nueve áreas de atención, comenzando por el asunto de los costes. El citado grupo de analistas advierte que la cuestión de los costes abarca más aspectos que las consideraciones monetarias o el tiempo y esfuerzo invertido. También se deben considerar, por ejemplo, las implicaciones positivas y negativas del incremento de la velocidad de transmisión, la reducción del obstáculo de la distancia, y las consecuencias de servir a audiencias pequeñas sin demasiado gasto. Además hay que tener en cuenta otros aspectos relacionados con los beneficios que emanan de la mejora del volumen de información que es facilitada y consumida. Esto aviva el fantasma de la sobrecarga informativa. Los cambios en la dirección del flujo informativo y en la velocidad de este flujo presentan también serios desafíos. En el lado positivo, destacan que hay más oportunidades para la comunicación interactiva; en el lado negativo, que el tiempo para reflexionar se reduce, con los riesgos inherentes a una prisa indebida. Aún así, existen otras preocupaciones debidas al hecho de dirigirse a nichos o grupos específicos de audiencia y la frag-

Tabla 2
Evaluación de los cambios relacionados con Internet
en la transmisión de información

<p>COSTES: ¿SON LOS COSTES MÁS BAJOS?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Es más fácil el uso? ¿con menos esfuerzo? 2. Bajo coste de los ciber enlaces 3. Bajo coste de la transmisión de información 4. Menor coste de presentación de la información 5. Menor coste en la reproducción de información 6. Mayor calidad de producción 7. Disminución del problema de la distancia 8. Difusión más rápida 9. Audiencias más pequeñas/especializadas son económicamente viables 10. Peligro de segregación tecnológica <p>VOLUMEN: MÁS INFORMACIÓN</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los funcionarios ofrecen más información 2. Las personas consumen más información 3. La personas tienen más información para elegir 4. Más búsquedas, filtros, verificación y opción de prioridades 5. Más sobrecarga de información <p>DIRECCIÓN DEL FLUJO INFORMATIVO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor capacidad de comunicación bidireccional 2. Mejor medición de las reacciones y opiniones de respuesta 3. Más comercio electrónico <p>VELOCIDAD: COMUNICACIÓN MÁS VELOZ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Expectativa de circulación más rápida de informes 2. Menos tiempo para debatir decisiones 3. Más comunicación no sincronizada 	<p>OBJETIVOS: SERVIR A GRUPOS ESPECÍFICAMENTE DELIMITADOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Audiencia más fragmentada 2. Contenido más diversificado 3. Mayor especificidad de contenido <p>FILTROS Y MOTORES DE BÚSQUEDA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Más filtros y capacidad de recuperación 2. Los generadores de un sitio "web" quieren controlar los filtros y los accesos <p>CONVERGENCIA DEL MEDIO DIGITAL</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Video, audio, texto y gráficos en todos los medios 2. Menor regularización en el sector de la comunicación 3. Competencia vía estándares y protocolos 4. Competencia vía fusiones y adquisiciones 5. Hipótesis de la "fuga del valor exclusivo" <p>INCREMENTO DE LA SEGURIDAD</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estimulo de las comunicaciones anónimas 2. Mayor demanda de autenticación 3. Mayor demanda de seguridad en asuntos financieros 4. Mayor control gubernamental sobre la encriptación <p>INCREMENTO DE LA COMPLEJIDAD TECNOLÓGICA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presión en favor de la simplificación de la tecnología 2. Presión para conseguir sistemas más seguros 3. Favorecimiento del control y entendimiento de la tecnología por parte del usuario 4. Mejora de los sistemas tecnológicos requeridos 5. Necesidad de más técnicos informáticos de apoyo
<p>Categorías adaptadas del informe "Atrapados en la Red" ("Caught in the Web" Filadelfia, 9 Abril, 1999) de Rusell Neuman para el Annenberg Public Policy Center.</p>	

mentación y dispersión que de ello resulta. La pugna por el control de los motores de búsqueda es otro importante tema de preocupación.

La inmensa variedad de cuestiones planteada por la convergencia de los medios digitales alcanza otras consideraciones que conllevan una evaluación de los costes y los

beneficios de La Red. La seguridad en Internet, incluyendo los problemas de encriptación, constituye todavía otra "lata de gusanos" que atormenta al público sensible a las cuestiones de seguridad y privacidad. Los obstáculos técnicos para proveer sistemas que protejan la confidencialidad de los datos suministrados por los ciudadanos, siguen sin resolverse. Junto a esto, la complejidad técnica se ha incrementado, en lugar de reducirse, y la promesa de simplificación y fiabilidad sigue estando muy lejana. Todavía queda mucho por hacer para que la tecnología resulte realmente de manejo sencillo para el ciudadano medio.

La base de datos recopilada para este artículo resulta insuficiente para evaluar los cinco organismos elegidos en función de los cuarenta criterios específicos listados en el Informe Annenberg. De hecho, se requeriría por parte de los científicos sociales que estudian el impacto de Internet un esfuerzo de investigación mayor para rellenar las lagunas aún existentes. En ese proceso, sin ninguna duda surgirán cuestiones adicionales sobre otras facetas de impacto, más allá de las mencionadas en este artículo.

IMPLICACIONES PARA LA DEMOCRACIA DIGITAL

Nuestra pregunta final se refiere a ¿cuáles son las implicaciones para la democracia digital? Ello conecta con la cuestión de quién puede acceder a la riqueza informativa que provee Internet y quién no. Actualmente uno de los principales problemas para crear una democracia digital es el hecho de que muy pocas comunidades e individuos disponen de los recursos para utilizar las nuevas tecnologías en toda su capacidad. Mientras la población estadounidense es más afortunada a este respecto que la del resto del mundo, todavía hay un número significativo de estadounidenses medios que son demasiado pobres para tener equipos telefónicos con capacidad de conexiones informáticas de acceso. El 99% de los hogares de este país con ingresos por encima de los 75.000 dólares anuales tienen su propio teléfono, frente al disfrute de dicho equipamiento de sólo el 85% de hogares que ganan menos de 10.000 dólares. La posesión de ordenadores está igualmente mal distribuida. En 1997, el 76% de hogares con ingresos por encima de los 75.000 dólares tenían su propio ordenador, comparado con sólo el 17% de hogares con unos ingresos por debajo de los 20.000 dólares. El 41% de los hogares de familias blancas tenían sus propios ordenadores, comparado con el 19% de hogares de familias negra o hispanas y el 47% de los hogares de las restantes etnias (según datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1999).

La Tabla 3 muestra que la tenencia de ordenadores se ha incrementado sostenidamente. El 43% de los estadounidenses tenía un ordenador en noviembre de 1998, comparado con el 36% de tres años antes. El uso de Internet también se ha ido generalizando, con el 41% de la población conectada en 1998, comparada con el 14% en 1995. En suma, en 1998, una mayoría de estadounidenses (57%) estaba usando Internet en su casa, trabajo o escuela (Pew Research Center, 1998). Pero, salvo de beneficiarse indirectamente por un proceso de transmisión de información en dos fases (teoría del "two-step flow"), todavía queda excluido un gran número de ciuda-

Ilustración 3
PORCENTAJE DE HOGARES ESTADOUNIDENSES CON ORDENADOR
EN FUNCIÓN DE SUS INGRESOS Y ORIGEN RACIAL, 1997

	Menos de 15.000\$	15.000-34.999\$	35.000-74.999\$	Más de 75.000\$
Blancos no hispanos	15.4	28.0	55.1	76.3
Negros no hispanos	6.3	18.2	40.2	64.1
Otros (no hispanos)	19.1	38.5	62.6	81.0
Hispanos	7.8	16.6	36.8	72.8

danos de este país, particularmente aquéllos que más necesitan los servicios sociales del gobierno y que siguen al otro lado de las puertas que les permitirían aprovecharse de las ofertas gubernamentales presentadas por vía cibernética.

Tabla 3
"CIBERINFLACIÓN"

Estadounidenses que:	1995 (en porcentaje)	1998 (en porcentaje)
Poseen ordenador	36	43
Usan Internet	14	41
Se conectan cada día	3	12
Usan correo electrónico	10	35
Compran vía Internet	1	13

Adaptado del informe del Pew Research Center (1998)

La Tabla 4 muestra los obstáculos de origen sociodemográfico para acceder directamente a Internet, aunque algunos de ellos serán probablemente provisionales. De hecho, las diferencias basadas en el género para acceder a La Red han desaparecido ya en 1999. Más grave es que sólo una pequeña porción de los de mayor edad, de 50 años o más, usaba Internet en 1998. La falta de aprendizaje con los ordenadores y su disponibilidad junto con el lenguaje, el grado de alfabetización, y los problemas de salud son algunas de las probables explicaciones. Las deficiencias en la educación son otra barrera. El 39% del público que se conecta son licenciados universitarios, mientras que los navegantes que carecen de un título de enseñanzas medias representan sólo el 4% de los usuarios de Internet en Estados Unidos. Considerando estas cifras en relación a la población general, estos últimos están enorme-

mente infrarrepresentados mientras que los licenciados, que representan el 22% de la población, quedan sobrerrepresentados. De igual manera, el 80% de los usuarios de Internet están por debajo de los 50 años comparado con el 63% de todos los estadounidenses pertenecientes a dicho segmento, mostrando así un desequilibrio injusto a favor de la juventud (Pew R.C., 1998).

Tabla 4
DISTRIBUCIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LOS USUARIOS
Y NO-USUARIOS DE INTERNET

	No-Usuarios de Internet (en porcentajes)	Usuarios de Internet (en porcentajes)	Uso Diario (en porcentajes)
SEXO			
Hombre	45	52	59
Mujer	55	48	41
EDAD			
Menos de 30	17	30	23
30-49	37	50	51
50-64	21	15	19
Más de 65	24	4	5
EDUCACIÓN			
Licenciados Univ.	12	39	44
Diplomados Univ.	19	31	31
Bachillerato	43	25	20
Educación Básica	24	4	4

Los escasos recursos económicos también impiden a escuelas y bibliotecas de muchas comunidades el comprar ordenadores, a pesar de las numerosas subvenciones del gobierno federal y estatal y de las donaciones del sector privado. La mayoría de las bibliotecas públicas, escuelas e instituciones de asistencia médica no pueden acceder a Internet, a menudo porque carecen de ordenadores modernos o porque no pueden tener sus ordenadores al día y en buenas condiciones. La escasez de fondos y de conocimientos técnicos son las principales razones, junto con una cierta resistencia a emplear fondos para ordenadores, en lugar de en otros usos más tradicionales. Muchas instituciones públicas que de hecho disponen de ordenadores conectados a la Red a menudo sólo tienen un número muy limitado de aparatos para atender a grandes poblaciones. Esto significa que a menudo el tiempo de uso debe ser racionado para los usuarios individuales.

En el lado optimista, puede mencionarse, como muestra la Tabla 3, que estamos en un periodo de "ciberinflación" en el cual el uso y disponibilidad de equipos informá-

ticos está aumentando considerablemente. Si la curva de la propagación de las innovaciones tecnológicas en el pasado nos sirve de guía, es una buena razón para ser optimista respecto a la superación de las limitaciones de acceso, al menos en las naciones más tecnológicamente avanzadas. Esta es también una buena razón para creer que las presiones económicas forzarán una continua difusión de la tecnología y con ello la demanda de fuerza de trabajo preparada para usarla. Si estos ciudadanos alfabetizados tecnológicamente se beneficiarán o no de este festín informativo ofrecido por las burocracias federales y, de una manera creciente por las estatales y locales, es una pregunta que queda abierta. Dependerá, en parte, de la facilidad de uso y lo atractivo de la información ofrecida en La Red y de su relevancia para las necesidades de los ciudadanos individuales. La presión competitiva por el tiempo y la atención de los ciudadanos es también un factor importante. En último término, podemos seguir aplicando el viejo proverbio de que puedes llevar los caballos al río pero no puedes obligarles a beber. El que Internet contribuya o no al robustecimiento de la democracia en Estados Unidos, mediante una comunicación más frecuente entre los ciudadanos y los funcionarios, va a depender más de la voluntad de los hombres y mujeres de a pie, que de la tecnología y el coste en tiempo y dinero (Van Dijk, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

Davis, Richard (1998). *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*. New York: Oxford University Press.

Damchak, Chris C. and Vanessa A. Colón (1998) "Evaluating Openness in Agencies with the Web: Empirical Black Holes and Political Solutions", American Political Science Association Paper.

Federal Emergency Management Agency (FEMA), <http://www.fema.gov>

Graber, Doris and Brian White (1997) "Building Cyber-Age Information Bridges Between Citizens and Public Agencies", American Political Science Association paper.

Hill, Kevin A. and John E. Hughes (1998) *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*. Lanham, Md., Rowman & Littlefield.

Kamarck, Elaine Ciulia and Joseph A. Nye, (eds.) (1999) *Democracy.com? Governance in a Networked World*. Cambridge: Harvard University Press.

LaPorte, Todd M. (1998) "Spinning the Web: Constructing Ethnographies of Public Organizations in Cyberspace in Europe and America," American Political Science Association Paper.

Loader, Brian D. (ed.) (1998) *Cyberspace Divide: Equality, Agency and Policy in the Information Society*. New York: Routledge.

National Technological Information Service (1999) <http://www.fedworld.gov/>

Pew Research Center for the People & the Press (1998) "Technology 1998"
<http://www.people-press.org/>

Rogers, Everett M. (1995) *Diffusion of Innovations*. 4th ed.. New York. Free Press.
Tsagarousianou, Roza, Damian Tambini and Cathy Brian (eds.) (1998) *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*, London: Routledge.

Van Dijk, Jan (2000) "Widening Information Gaps and Policies of Prevention" in Kan Hacker and Jan Van Dijk, *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*. Thousand Oaks, CA: Sage.

U.S. Department of Commerce (DoC) (1999) <http://www.doc.gov/>

U.S. Department of Education (1997) <http://www.ed.gov/>

U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) (1999)
<http://www.hud.gov/>

U.S. Department of Transportation (DoT) (1999) <http://www.dot.gov/>

U.S. Government Accounting Office (1997) <http://www.access.gpo.gov/>

U.S. Nuclear Regulatory Commission (NRC) (1999) <http://www.nrc.gov/>

U.S. Office of Management and Budget (1996) <http://ec.msfc.nasa.gov/omb.www.html>

NOTAS

*El artículo inicial, que fue la puesta en marcha de este proyecto, fue co-escrito con Brian White, un doctorando de ciencia política de la Universidad de Illinois en Chicago. Mr. White también merece mi agradecimiento por ayudar a la actualización del artículo.

**En el original "userfriendlyness", en el sentido de que el enlace o "sitio web" posea un diseño amigable o amable para el usuario: de sencillo manejo.

¹ EZ/EC: Empowerment Zones/Enterprises Communities

² PHAs/Tribes/TDHEs: Public Housing Agencies/Tribes/Tribally-designated housing entities