

UN ANÁLISIS COMPARADO DE LA GESTIÓN DEL E-GOBIERNO EN LOS GRANDES AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

Jose Ángel Rivero Menéndez

Leonor Mora Agudo

Sandra Flores Ureba

ABSTRACT

La administración pública española en general, y la local en particular, se encuentran inmersas en un proceso de modernización administrativa que, entre otras acciones, ha supuesto el desarrollo del denominado “e-gobierno”. La actualidad de esta cuestión nos ha llevado a estudiar este concepto, en primer lugar, desde un enfoque teórico para, posteriormente, tratar de realizar un diagnóstico de la situación actual en los grandes municipios españoles. Para ello hemos diseñado un trabajo de campo consistente en la revisión exhaustiva de las páginas web de los 22 municipios españoles de más de 300.000 habitantes. Nuestra investigación, realizada desde la perspectiva externa del usuario, nos ha permitido evaluar el grado de desarrollo del “e-gobierno” municipal en cinco niveles específicos: información, interacción, tramitación, transacción e integración. Las principales conclusiones del estudio nos permiten afirmar que a pesar del gran desarrollo de algunas de estas áreas, especialmente de la referida a información, aún persisten ciertas dificultades (legales, organizativas y técnicas) que reducen a un porcentaje relativamente bajo, --aunque variable según los casos--, el número de trámites ofertados al ciudadano cuya realización completa puede llevarse a cabo a través de la red.

1. INTRODUCCIÓN

La administración pública española se encuentra inmersa en un proceso de modernización que afecta a sus procedimientos y a su propio diseño organizativo. En el entorno actual, el rediseño de la administración pública no puede obviar el imparable desarrollo tecnológico, aplicado con mayor o menor intensidad en el ámbito de la empresa privada, y que muchas administraciones ya están utilizando para diseñar procedimientos externos (de cara al ciudadano-cliente) y /o procedimientos internos (de aplicación entre distintas unidades de trabajo de la propia administración).

La adopción de nuevas tecnologías en el ámbito público resulta un hecho incuestionable y que, sin entrar en consideraciones de detalle, aporta un evidente beneficio a la sociedad en su conjunto. En este sentido BILL GATES indicó en una ocasión que *“si la administración pública predica con el ejemplo en la utilización de la tecnología, automáticamente eleva con ello el nivel técnico del país y facilita la creación de un mercado nuevo, el de la información”*¹

La actualidad de estas cuestiones ha llevado a acuñar el término e-gobierno o gobierno electrónico sobre el que abunda la literatura. En realidad se trata de una metáfora que, a nuestro entender, simboliza un cambio en los modos y maneras de actuación de los gobiernos a través de la implantación de los desarrollos de los avances tecnológicos. La heterogeneidad de los proyectos englobados bajo esta denominación es la principal característica, si bien podemos señalar el concepto de “ventanilla única”² como uno de los más extendidos. Uno de los primeros resultados del uso masivo de las tecnologías ha de ser la creación de redes inter e intradministrativas para facilitar las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas.

¹ Op. Cit. VIZOSO LÓPEZ (2000, p.297)

² Una precisión a fin de no confundir los conceptos “ventanilla única” y “administración única”. El primero hace referencia a la posibilidad de que el ciudadano sea atendido mediante una ventanilla electrónica (internet), el segundo se refiere a la unificación de trámites correspondientes a distintas administraciones (local, autonómica o estatal) en un único canal de atención al ciudadano.

En este contexto, la presente investigación tiene por objeto abordar el estado del uso de la tecnología en la administración local española, mediante un análisis comparativo de las experiencias desarrolladas por los grandes municipios españoles (aquellos con población superior a 300.000 habitantes). La metodología de trabajo empleada ha sido el análisis pormenorizado de las páginas web de los grandes ayuntamientos españoles desde la perspectiva externa o del usuario.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PREVIAS

En primer lugar queremos abordar la delimitación conceptual de los términos que vamos a emplear a lo largo del presente estudio: el “e-gobierno” y la “e-colaboración” o “interoperabilidad”, puesto que en ocasiones se utilizan indistintamente sin precisar los contornos exactos de ambos.

2.1. ¿QUÉ ES EL “E-GOBIERNO”?

No existe una definición única para abordar el concepto de “e-gobierno”, si bien podríamos caracterizarlo como el conjunto de estrategias, medidas y procedimientos diseñados para atender las necesidades de gestión de las administraciones públicas con soluciones tecnológicas. Las diferentes aplicaciones de la tecnología en las actividades específicas de gestión de la administración pública darán lugar a los distintos modelos de “e-gobierno”.

Para ARAYA (2005, p.3) el “e-gobierno” es entendido como “una de las formas de expresión de la sociedad de la información, así como un ámbito en el proceso de modernización del Estado. Establece el uso estratégico e intensivo de las tecnologías de la información, tanto en las relaciones del propio sector público entre sí, como de las relaciones de los órganos del Estado con los ciudadanos, usuarios y empresas del sector privado”. Esta definición incluye la perspectiva externa (relación de la administración con el ciudadano) y la interna (relación entre las distintas administraciones públicas o entre diferentes departamentos de una misma administración).

Por otra parte, la COMISIÓN EUROPEA (2005) define la administración electrónica o “e-gobierno” como “la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. El objetivo es mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas”.

Una de las principales aportaciones de la definición de la Comisión sería la referencia a las implicaciones internas que para la administración pública pueden derivarse del empleo de las tecnologías (organización y cultura del personal). En esta línea de pensamiento algunos autores elevan el concepto de “e-gobierno”, más allá de las prácticas tecnológicas, a la categoría de corriente de pensamiento en el ámbito del management público. Así, LÓPEZ y GADEA (2001, p.50) opinan que el concepto de “e-gobierno” “trasciende a la mera aplicación de unas propuestas tecnológicas y más bien apunta hacia una transformación radical de la propia idea de la acción política tradicional”. No entraremos en las implicaciones organizativas y culturales que el uso de las tecnologías puede tener para las administraciones públicas, por lo que limitaremos nuestro estudio a los aspectos concretos que éstas puedan tener de cara al cliente-ciudadano. En este sentido, lo prioritario será determinar el contenido del “e-gobierno” tanto desde una perspectiva teórica (qué contenido debería tener) como práctica (qué contenido le están dando las administraciones objeto de nuestro estudio)

Desde una perspectiva teórica son varias las propuestas sobre el contenido que debe tener el “e-gobierno”. El informe “The Connected Council. Leading the community in the information age” elaborado por la Foundation for Information Technology in Local Government en 1999 (p.8) ya apuntaba las siguientes:

- *“Incremento de la integración de las tecnologías telefónicas e informáticas en la gestión pública.*
- *Rápido desarrollo del uso de internet y un aumento de las páginas web.*
- *Mejora masiva de las capacidades de crear redes, mejorando la transmisión de información visual asociada a la voz y a los textos.*
- *Sistemas de gestión de bases de datos más sofisticadas a fin de facilitar el acceso a la información, el poder compartirla e intercambiarla entre sistemas de ordenadores.*
- *Desarrollo de sistemas de gestión del conocimiento aplicados a la toma de decisiones emulando los sistemas expertos humanos*
- *Desarrollo de tarjetas electrónicas seguras con información personal para poder acceder remotamente a ordenadores.”*

2.2. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR “E-COLABORACIÓN” EN EL ÁMBITO PÚBLICO?

El concepto de “e-colaboración” se encuentra muy difundido en el ámbito privado. En el entorno público, aún contando con menos literatura, parece despertar un cierto interés en distintos planes y actuaciones públicas. La COMISIÓN EUROPEA (2005) se refiere a este concepto bajo la denominación de “interoperabilidad” que define como *“el medio en virtud del cual se interconectan los sistemas, la información y los métodos de trabajo. La interoperabilidad de los sistemas de información permite así integrar la prestación de servicios en una ventanilla única (o punto de entrada a internet único para un tema dado), cualquiera que sea el número de sistemas u organismos administrativos diferentes que intervengan.”*.

Así pues, entendemos que el concepto de “e-colaboración” o “interoperabilidad” en el ámbito público abarca uno de los aspectos o perspectivas del más amplio concepto de “e-gobierno”, esto es, aquel referido a la interconexión de las redes de ordenadores de los participantes (distintas administraciones públicas o departamentos de una misma administración y, el ciudadano-cliente o empresa que se relaciona con la administración). No obstante, el objeto de la “interoperabilidad”, más allá de la interconexión de redes de ordenadores debe abordar cuestiones de organización relativas, por ejemplo, a la necesidad de garantizar el interfuncionamiento con entidades asociadas cuya organización interna y funcionamiento pueden diferir.

La instauración de servicios paneuropeos de administración electrónica pasa necesariamente por acuerdos sobre normas y especificaciones comunes. Por su parte, en el ámbito europeo, la mayoría de los Estados miembros abordan esta cuestión mediante la adopción de “marcos de interoperabilidad para la administración electrónica” nacionales, completados a nivel europeo por la instauración del marco de interoperabilidad europeo.

En 2004 la COMISIÓN EUROPEA elaboró el “Marco europeo de interoperabilidad” (*European interoperability framework for pan-european e-government services*) en el marco del programa IDABC (*Interoperable Delivery of pan-European Services to Public Administrations, Businesses and Citizens*). El citado marco (2004, p.5), según consta en el propio documento, pretende aportar *“las normas y líneas de acción para describir la forma en que las organizaciones acuerdan interactuar unas con otras”*

Entre las principales aportaciones del citado marco destacamos la enumeración de los principios que deben seguirse en el desarrollo del e-gobierno:

- **Accesibilidad:** referida a la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos en el acceso a los servicios ofrecidos vía internet.
- **Multilingüismo:** se defiende el respeto a todos los idiomas de la Unión, especialmente en lo referido a los servicios prestados desde administraciones supranacionales u organismos dependientes de la administración comunitaria.

- Seguridad: las políticas de seguridad deben tener en cuenta cuestiones tales como la correcta identificación del usuario, la autenticación de su firma, la confidencialidad,... todo esto dentro de un máximo nivel de transparencia para los agentes implicados.
- Privacidad: referida a la protección personal de datos.
- Subsidiariedad: la guía europea se refiere a los servicios pan-europeos, sin intención de interferir en los trabajos internos de las administraciones de los países miembros de la Unión.
- Uso abierto de las normas: las normas elaboradas por la Unión deben ser de uso libre para el beneficio de todas las organizaciones que así las apliquen.
- Se recomienda el uso del software libre
- Preferencia por las soluciones multilaterales frente a las bilaterales (por costes y eficiencia).

La tabla adjunta número 1 muestra los aspectos más relevantes referidos al alcance, tipo de servicios y áreas de armonización para la interoperabilidad en el ámbito pan-europeo, conforme a lo dispuesto en el marco conceptual elaborado por la COMISIÓN (2004).

3. INICIATIVAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DEL "E-GOBIERNO"

En los últimos tiempos asistimos a un importante despliegue de medidas para tratar de fomentar el uso de las tecnologías en las diferentes actividades de gestión de las administraciones públicas. A continuación recogemos algunas de las principales medidas adoptadas tanto en el ámbito estrictamente español como de la administración comunitaria europea:

1. Iniciativas en el ámbito español

- Creación del *Consejo Superior de Administración Electrónica (CSAE)* --Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo--.
- *MODERNIZA: Plan de medidas 2006-2008 para la mejora de la Administración.* El plan contiene un total de 16 medidas de distinta índole de aplicación paulatina, desde iniciativas legislativas (ley de administración electrónica), hasta planes de acción específicos entre los que destacamos el "Plan de modernización tecnológica y simplificación administrativa de la Administración General del Estado". Asimismo, dentro de este plan conviene señalar otras medidas de relevancia:
 - Red de Oficinas integradas (red 060) con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos con más de 2.800 puntos de información
 - Unificación de los más de 1.000 teléfonos de atención ciudadana de la Administración General del Estado
 - Eliminación de más de 20 millones de documentos en papel entre 2006 y 2008
 - Incorporación a Internet de más de 800 nuevos formularios administrativos, conjuntamente con más de 100 nuevos servicios digitales accesibles con el nuevo DNI electrónico
 - Rediseño y simplificación de más de 300 trámites ciudadanos

Tabla nº1. Principales aspectos contenidos en el marco europeo de interoperabilidad

Alcance	
Tipos de interacción:	
<ul style="list-style-type: none"> - Interacción directa entre ciudadanos o empresas de un país miembro con administraciones de otros países miembros y/o instituciones europeas. - Intercambio de datos entre administraciones de diferentes países miembros para resolver aquellos casos que ciudadanos o empresas puedan elevar a las administraciones de sus propios países. - Intercambio de datos entre varias instituciones o agencias de la Unión o entre una institución o agencia de la Unión y una o más administraciones de estados miembros. 	
Servicios del e-gobierno	
Servicios públicos para ciudadanos	Servicios públicos para empresas
<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto sobre la renta: declaración, notificación del valor imponible. - Servicio de búsqueda de empleo en oficinas de trabajo - Cotizaciones a la seguridad social, prestación por desempleo, pensiones, costes médicos, becas a estudiantes... - Documentos personales: pasaporte, carné de conducir... - Documentos sobre vehículos: nuevos, usados e importados - Solicitud del permiso de edificación - Declaraciones a la policía (por ejemplo en caso de robo) - Bibliotecas públicas: disponibilidad de catálogos, herramientas de búsqueda... - Certificados de nacimiento, matrimonio... - Matrícula universitaria y en centros de educación superior - Notificación de traslado (cambio de dirección) - Servicios relativos a la salud (por ejemplo: disponibilidad de servicios en distintos hospitales, petición de cita...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuciones a la seguridad social por empleados - Impuesto de Sociedades: declaración y notificación - Declaración y notificación por IVA - Registro de nuevas empresas - Envío de datos a estadística - Derechos de aduanas - Permisos medioambientales - Contratación pública
Elementos básicos de la interoperabilidad pan-europea	
<ul style="list-style-type: none"> - Interoperabilidad semántica: concierne a la necesidad de llegar a un acuerdo en definiciones comunes y en el entendimiento de los elementos de los datos necesarios para ser intercambiados en el nivel pan-europeo. - Interoperabilidad técnica: <ol style="list-style-type: none"> a. En el nivel del “<i>front-office</i>” los aspectos técnicos de la interoperabilidad que deben ser considerados se refieren a los siguientes campos: 1)presentación e intercambio de datos, 2)principios para diseñar la accesibilidad interfase, 3)accesos multi-canal, 4)grupos de caracteres, 5)colectivo autorizado, 6)tipo de fichero y formato de documentos, 7)compresión de ficheros b. En el nivel del “<i>back-office</i>” los aspectos técnicos de la interoperabilidad que deben ser considerados se refieren a los siguientes campos: 1)integración de datos y almacenamiento, 2)normas XML, 3)normas EDI, 4)red de servicios, 5)Arquitectura de las aplicaciones distribuidas, 6)interconexión de servicios, 7)protocolos para la transferencia de archivos y mensajes, 8)Mensajes del almacén de servicios, 9)Acceso al correo, 10)Directorio y nombre de los dominios de los servicios, 11)servicio Network 	

2. Ámbito de la administración europea comunitaria

a) Financiación

Existe una amplia gama de iniciativas y programas comunitarios que afectan a la administración electrónica. En particular, algunas partes del *sexto programa marco de investigación*, los programas *eTEN* e *IDA* y la inversión en prioridades regionales

a través de los Fondos Estructurales³. La Comisión considera que estas inversiones son escasas en relación con las inversiones totales que deberían realizarse a nivel de la Unión. Los gastos anuales en el ámbito TIC en la administración pública ascienden a 30.000 millones de euros aproximadamente, de los cuales una parte cada vez más importante (unos 5.000 millones en 2005) se refiere a la administración electrónica.

b) Refuerzo de los intercambios de buenas prácticas

Mediante la creación de foros de encuentro y reuniones institucionales. Las buenas prácticas, que incluyen elementos relativos a la tecnología, la organización y la formación, exigen un compromiso a largo plazo de las principales partes interesadas. El intercambio de experiencias y la imitación de las mejores prácticas puede generar ahorros en el proceso de generalización de los servicios. Contribuye además a la preparación de la interoperabilidad y el interfuncionamiento entre administraciones.

c) Puesta en marcha de servicios paneuropeos

Ya se han creado distintos tipos de servicios paneuropeos, sirvan de ejemplo los servicios EURES, portal europeo sobre la movilidad del empleo y, PLOTEUS, sobre las posibilidades de educación y formación en Europa.

4. ANÁLISIS COMPARADO DEL “E-GOBIERNO” EN LOS GRANDES MUNICIPIOS ESPAÑOLES

En el presente apartado exponemos las conclusiones derivadas de un trabajo de campo realizado sobre las páginas webs de los grandes ayuntamientos españoles, esto es, aquellos cuya población supera los 300.000 habitantes⁴. Para cada uno de ellos se realizó una revisión exhaustiva de su página web conforme al cuestionario que se aporta en el Anexo 1. Con ello pretendíamos obtener un diagnóstico de la situación actual del e-gobierno local español en el tramo de municipios de mayor tamaño. Obviamente, nuestra perspectiva de análisis ha debido limitarse a la dimensión externa: uso de las TICs para prestar servicios, ofrecer información y facilitar la interacción con la ciudadanía y los agentes externos a la administración local, puesto que se trata de la dimensión visible, dejando fuera del estudio la dimensión interna: uso de las TICs en el ámbito de la gestión interna de las administraciones locales y, la dimensión de red o utilización de las TICs para facilitar y agilizar las relaciones de una unidad o departamento administrativo con otras unidades o departamentos públicos.

El análisis de las webs se ha realizado teniendo en cuenta el distinto grado de desarrollo que suponen los servicios ofertados en ellas. En este sentido queremos traer aquí algunas de las principales clasificaciones propuestas. DINSDALE, CHABRA y RATH-WILSON (en DÍAZ GÓMEZ, 2005, p. 3 y 4) distinguen un total de cinco etapas evolutivas o “grado de avance” en materia de gobierno electrónico:

- a) *Informar*: poner a disposición del público información general en la web
- b) *Interactuar*: permitir a los ciudadanos hacer comentarios y plantear cuestiones de forma electrónica
- c) *Transaccional*: realizar operaciones entre particulares y el gobierno (licitaciones, pago de impuestos, trámites, ...)

³ Representa alrededor del 30% de los gastos relativos a la sociedad de la información en las regiones del objetivo número 1 y, alrededor del 20% en las regiones del objetivo número 2.

⁴ Para un detalle de la muestra analizada véase el Anexo 2. Las revisiones se realizaron durante el período comprendido entre los meses de enero a marzo de 2006.

- d) *Integrar*: integrar servicios, como en portales únicos
- e) *Innovar*: un poco difuso, pretende utilizar el gobierno electrónico para posibilitar todas las operaciones de la administración y construir nuevos modelos de gobierno⁵

Esta clasificación, ya clásica, se acerca bastantes a la empleada por la COMISIÓN EUROPEA (2004, p.21) que habla de cuatro estados:

- Nivel 1: servicios on-line sólo para proporcionar información. El usuario puede leer la información on-line y bajársela en su equipo.
- Nivel 2: los formularios están disponibles on-line. Pueden ser bajados de la red y enviados vía postal, fax o e-mail.
- Nivel 3: las transacciones individuales entre una administración y una empresa y una empresa o ciudadano son posibles. Los formularios pueden ser cumplimentados on-line y las órdenes dadas y, en su caso, pagadas
- Nivel 4: son posibles múltiples transacciones, los servicios están integrados y las transacciones entre administraciones y empresas y ciudadanos son completas y automáticas

Por su parte, nuestra revisión (véase el cuestionario Anexo 1) nos ha llevado a estudiar cinco áreas de desarrollo: información, interacción, tramitación, transacción e integración. Las principales conclusiones respecto a las mismas son las siguientes:

1. Información

La revisión de las páginas web realizada sobre la muestra de municipios tomada ha permitido detectar hasta 12 áreas informativas comunes en los 22 ayuntamientos analizados:

- Información general sobre la ciudad
- Información institucional sobre el ayuntamiento
- Información política relativa a eventos institucionales (plenos, comisiones,...)
- Información sobre normativa legal de ámbito municipal
- Información turística
- Información cultural
- Información de ocio y recreo
- Callejero
- Información sobre trámites y gestiones de competencia municipal
- Información sobre empleo público
- Información sobre contratación pública (para empresas y contratistas)
- Información sobre ayudas, subvenciones y demás prestaciones

Además de los citados contenidos nuestro análisis ha detectado otras áreas informativas tales como información económica sobre la ciudad (estadísticas macroeconómicas e información sobre negocios) en un 91% de los casos (20 de los 22 municipios); información presupuestaria⁶ sobre el propio ayuntamiento en un 86% de los casos (19 de los 22 municipios), información individual

⁵ Un ejemplo de este nivel podría ser el voto electrónico como proceso de la técnica de Presupuestos Participativos.

⁶ En relación con la información presupuestaria queremos hacer algunas precisiones. Se trata de información contable muy parcial referida casi en exclusividad a un resumen por capítulos del presupuesto de ingresos y gastos, en ningún caso se trata de las cuentas anuales de obligada rendición: Balance, Cuenta del Resultado económico-patrimonial, Estado de liquidación del presupuesto y Memoria que incluya entre otros, el Estado de Remanente de Tesorería.

obtenida mediante clave sobre datos personales tales como empadronamiento, saldo fiscal... en un 61% de los municipios (un total de 14) y, finalmente, la mitad de la muestra (11 municipios) ofrecen contenidos referidos a partidos y grupos políticos municipales.

2. Interacción

En materia de interacción ciudadano-administración las páginas web revisadas permiten hablar de dos instrumentos: el buzón de sugerencias y la descarga de documentos para el 100% de la muestra. Otras posibilidades tales como los foros que ampliarían la relación “ciudadano-administración” a “ciudadano-ciudadano” cuentan no obstante con un escaso desarrollo, pues tan sólo 3 ayuntamientos (el 14%) los incluye en su página oficial.

3. Tramitación

El número de procedimientos on-line varía mucho de unos municipios a otros destacando el ayuntamiento de Barcelona con 1.013 trámites como el municipio con más procedimientos en línea y, siendo Valladolid con 29 el de menor número. Esta amplia variación puede explicarse en razones organizativas (algunos ayuntamientos consideran como trámites distintos ligeras diferencias en un procedimiento muy similar que otros consistorios consideran como un único trámite), pero, sobre todo, en la adopción de diferentes políticas o formas de entender el e-gobierno. Así, algunos municipios consideran muy relevante la función de información sobre trámites (Barcelona, Palma de Mallorca, Badalona o Vitoria) por lo que optan por incorporar en formato on-line muchos trámites aún cuando en un porcentaje muy elevado –en los cuatro ayuntamientos citados por encima del 60%– el contenido de los mismos tan sólo se refiera a información al ciudadano. En el extremo contrario estarían los casos de Gijón y Oviedo que ofrecen pocos trámites en la red, 66 y 58 respectivamente, si bien, se trata de procedimientos que en un 50 y 36% pueden ser completamente tramitados por internet evitando cualquier envío o desplazamiento del ciudadano.

Tabla nº 2. Procedimientos en línea según su nivel de desarrollo

Ayuntamiento	Número total procedimientos on-line	(a) Procedimientos sólo información	(b) Procedimientos (a) + descarga documentos	(c) Procedimientos (b) + envío documentos	(d) Procedimientos trámite completo acabado
Alicante	111	25	76	6	4
Badalona	191	131	60	0	0
Barcelona	1.013	942	40	17	14
Bilbao	68	32	27	1	8
Córdoba	86	0	81	3	2
A Coruña	90	43	24	0	23
Gijón	66	0	26	7	33
Granada	185	69	112	0	4
L'Hospitalet de Llobregat	214	136	68	0	10
Madrid	153	5	117	20	11
Málaga	343	154	159	0	30
Murcia	50	0	39	10	1
Oviedo	58	29	8	0	21
Palma de Mallorca	106	84	21	0	1
Las Palmas de Gran Canaria	196	9	182	0	5
Santa Cruz de Tenerife	199	131	68	0	0
Sevilla	86	0	59	12	15
Valencia	165	60	91	9	5
Valladolid	29	0	28	0	1
Vigo	31	3	13	10	5
Vitoria	264	172	82	0	10
Zaragoza	610	350	145	0	115

Fuente: elaboración propia

Respecto al desarrollo de cada uno de los trámites hemos optado por clasificarlos en cuatro grupos que de menor a mayor porcentaje de trámite acabado serían los siguientes: a) procedimientos donde sólo se ofrece información; b) procedimientos en los que además de informar al ciudadano sobre su tramitación se pueden descargar documentos o formularios; c) procedimientos para los que además de información y descarga de documentos se permite interactuar con la administración mediante el envío de documentos y, d) procedimientos acabados cuya tramitación puede ser realizada íntegramente por internet.

Conforme a la anterior clasificación podemos afirmar que la mayor parte de los trámites ofrecidos on-line por los ayuntamientos de nuestra muestra se encontrarían en los dos primeros grupos a) y b), resultando minoritarios los casos en los que un porcentaje significativo de procedimientos de un municipio se encuentra clasificado en los grupos c) y d): A Coruña, Gijón, Madrid, Murcia, Oviedo, Sevilla y Vigo. (Tan sólo estos siete municipios tienen más de un 20% de sus trámites en los dos últimos grupos).

En conclusión, el uso de internet para ofrecer la resolución de trámites al ciudadano se encuentra ampliamente difundido en su vertiente informativa, si bien, el empleo de la red como instrumento sustitutivo de la oficina administrativa aún tiene un amplio camino por andar.

Tabla nº3. Procedimientos en línea según su nivel de desarrollo en % sobre el total de procedimientos

	(a) <i>Procedimientos sólo información</i>	(b) <i>Procedimientos (a) + descarga documentos</i>	(c) <i>Procedimientos (b) + envío documentos</i>	(d) <i>Procedimientos trámite completo acabado</i>
<i>Ayuntamiento</i>				
Alicante	22,52%	68,47%	5,41%	3,60%
Badalona	68,59%	31,41%	0,00%	0,00%
Barcelona	92,99%	3,95%	1,68%	1,38%
Bilbao	47,06%	39,71%	1,47%	11,76%
Córdoba	0,00%	94,19%	3,49%	2,33%
A Coruña	47,78%	26,67%	0,00%	25,56%
Gijón	0,00%	39,39%	10,61%	50,00%
Granada	37,30%	60,54%	0,00%	2,16%
L'Hospitalet de Llobregat	63,55%	31,78%	0,00%	4,67%
Madrid	3,27%	76,47%	13,07%	7,19%
Málaga	44,90%	46,36%	0,00%	8,75%
Murcia	0,00%	78,00%	20,00%	2,00%
Oviedo	50,00%	13,79%	0,00%	36,21%
Palma de Mallorca	79,25%	19,81%	0,00%	0,94%
Las Palmas de Gran Canaria	4,59%	92,86%	0,00%	2,55%
Santa Cruz de Tenerife	65,83%	34,17%	0,00%	0,00%
Sevilla	0,00%	68,60%	13,95%	17,44%
Valencia	36,36%	55,15%	5,45%	3,03%
Valladolid	0,00%	96,55%	0,00%	3,45%
Vigo	9,68%	41,94%	32,26%	16,13%
Vitoria	65,15%	31,06%	0,00%	3,79%
Zaragoza	57,38%	23,77%	0,00%	18,85%

Fuente: elaboración propia

4. Transacción

La posibilidad de que el ciudadano realice transacciones con su administración local constituye un elemento fundamental para poder explicar el grado de desarrollo de los procedimientos ofertados en la red a los que nos hemos referido anteriormente. La existencia del denominado certificado digital (disponible en 14 de los 22 municipios estudiados –el 64%–) constituye un requisito necesario para poder salvar cuestiones relativas a la seguridad jurídica de las transacciones. La ausencia del mismo en el 100% de los casos, junto con otros factores en los que no entraremos ahora⁷, puede explicar el relativamente bajo porcentaje de recursos de realización completa on-line

Por otra parte, la posibilidad de realizar transacciones monetarias o pagos del ciudadano hacia su administración se eleva al 86% de los casos (19 de 22).

5. Integración

Finalmente, hemos tratado de medir el grado de integración de los contenidos de las páginas web respecto a los contenidos de otras instituciones, públicas o privadas, poniendo de manifiesto nuestro estudio que dicha integración suele limitarse a la inclusión de enlaces con otras páginas web (lo que se consigue en el 100% de los ayuntamientos revisados). La información sobre trámites y servicios de otras administraciones, --fundamentalmente comunidades autónomas y diputaciones--, está presente en la mitad de la muestra (11 ayuntamientos), mientras que la posibilidad de realizar trámites correspondientes a otras administraciones públicas, --auténtico concepto de administración única—tan sólo se da en un caso, A Coruña. Este supuesto implica la existencia previa de un acuerdo de administración única entre la administración autonómica y sus ayuntamientos, --tema éste en el que la Comunidad gallega fue de las pioneras--, así como, una vez que se dispone del marco legal, de la decisión de hacerla efectiva on-line en lugar de en la oficina administrativa presencial tradicional.

5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

El empleo de las TICs en la administración pública en general y, en la administración local en particular, constituye una realidad creciente y consolidada. La aplicación de la denominada “sociedad de la información” o “sociedad del conocimiento” en la prestación de servicios públicos al ciudadano trae consigo consecuencias interesantes de analizar. En primer lugar, y desde el punto de vista organizativo interno de la propia administración, se produce un importante cambio desde el modelo funcional tradicional, de administración organizada en departamentos o unidades, hacia un modelo transversal donde el ciudadano accede, vía internet, a un servicio concreto con independencia de que sean una o varias dependencias organizativas las encargadas del mismo.

Por otra parte, y desde la perspectiva externa del ciudadano es de esperar que se produzca una mejora en la calidad percibida del servicio. En este sentido indicadores tales como la exactitud en el tratamiento de la información o la disminución del tiempo empleado en la gestión pueden explicar el beneficio generado para el ciudadano. Téngase en cuenta que la relación que se establece entre el ciudadano y su administración suele ser más cualitativa que cuantitativa, esto es, el ciudadano no suele entrar en contacto con la administración de forma sistemática y reiterada, sino que lo hace puntualmente ante necesidades concretas, lo que convierte al punto de encuentro en el momento clave de la relación entre ambas partes, reforzándose así la importancia de la calidad percibida del servicio.

Por otra parte, desde una perspectiva jurídica el empleo de las TICs lejos de ser visto como un problema (necesidad de autenticar la firma en determinados trámites, simplificación de procedimientos administrativos....) debe contemplarse como la oportunidad de dotar de un sentido pleno a los principios constitucionales de eficiencia y eficacia (artículo 103.1 CE) en la acción pública,

⁷ Desconfianza del usuario ante la “firma electrónica”, necesidad de simplificar trámites que consten de varios elementos secuenciales...

al tiempo que supone una herramienta respetuosa con la autonomía local también reconocida constitucionalmente (artículos 137 y 140 CE). En este sentido, los ayuntamientos españoles han desarrollado sus propios diseños de e-gobierno, si bien, tal y como refleja nuestra investigación con contenidos similares.

El estudio de campo abordado en la presente investigación tiene por objeto la presentación del diagnóstico del estado actual del e-gobierno en los grandes ayuntamientos españoles. A este respecto, consideramos que los principales elementos que caracterizan la situación actual serían los siguientes:

- La totalidad de los ayuntamientos grandes dispone de página web con contenidos informativos generales así como sobre ciertos trámites o procedimientos de su competencia.
- Existe un amplio campo de contenidos informativos comunes en todos los ayuntamientos, si bien su presentación y organización difiere sensiblemente. Una de las principales carencias informativas detectadas se refiere a la información contable-presupuestaria sobre la propia administración, insuficiente e inexistente en algunos casos.
- Todos los ayuntamientos utilizan el buzón de sugerencias y la descarga de documentos como formas de interacción con el ciudadano.
- La interacción de los ciudadanos entre sí a través de foros está escasamente potenciada por las administraciones locales que optan, mayoritariamente, por utilizar su página web como forma de comunicación unidireccional entre ella misma y sus ciudadanos.
- El número de procedimientos on-line ofertado por los ayuntamientos varía mucho según los casos, si bien, la mayoría de los mismos se encuentran desarrollados exclusivamente en su vertiente informativa, o bien se informa y se permite la descarga de documentos o formularios
- El número de trámites de resolución completa on-line supone un porcentaje minoritario respecto del total, no obstante consideramos que la mera existencia de los mismos debe ser valorada muy positivamente
- El certificado digital, imprescindible para agilizar los trámites que implican la firma del ciudadano, aún no estando generalizado para todos los ayuntamientos cuenta con un importante desarrollo, imponiéndose en más de la mitad de los consistorios estudiados.
- Se constata una escasa integración de contenidos correspondientes a otras instituciones públicas o privadas, limitándose dicha integración a la inclusión de enlaces con otras páginas webs
- El desarrollo real de la “administración única” virtual tan sólo se da en un ayuntamiento. No existe de forma generalizada una integración real de servicios públicos con independencia de la administración prestataria de los mismos a través de un único punto en la red.

El panorama descrito ofrece elementos alentadores: generalización del uso de internet como forma de relación administración-ciudadano y de prestación de servicios, alto desarrollo informativo, canales consolidados de interacción, amplia gama de trámites ofertados on-line y, desarrollo mayoritario del certificado digital. No obstante, existen áreas de trabajo sobre las que habrá que intensificar esfuerzos futuros tales como aumentar el número de trámites acabados superando las dificultades jurídicas y técnicas actuales o, reforzar la colaboración entre los distintos niveles de la administración para lograr el desarrollo real de la administración única virtual. El conocimiento de la realidad española y la de los países de nuestro entorno, así como la publicación de “buenas prácticas” en foros europeos de intercambio pueden ayudar, mediante la aplicación del benchmarking, a guiar los trabajos futuros en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAYA R. (2005): "*Internet, política y ciudadanía*" X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago Chile (21 de octubre)
- COMISIÓN EUROPEA (2004): "*European Interoperability framework for pan-european e-government services*" <http://europa.eu.int/ldabc>
- COMISIÓN EUROPEA (2005): "*La administración electrónica: e-government*" www.eu.int/scadplus
- DÍAZ GÓMEZ E.R. (2005): "*Gobierno electrónico en Monterrey*" X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago Chile (21 de octubre)
- FOUNDATION FOR INFORMATION TECHNOLOGY IN LOCAL GOVERNMENT (1999): "*The connected Council. Leading the community in the information age*"
- LÓPEZ CAMPS J. y GADEA CARRERA A. (2001): "*Una nueva administración pública: estrategias y métodos para mejorar la calidad y eficiencia del e-gobierno*" Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública
- MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005): "*Informe IRIA 2004: las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas*" disponible en www.map.es
- VIZOSO LÓPEZ C.J. (2000): "*La IGAE y las tecnologías de la información: un punto de vista personal*" en XIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público. Madrid.

Páginas web consultadas (al margen de las correspondientes a los 22 ayuntamientos de la muestra)

www.map.es (12 enero 2006)

www.eu.int/information-society/eeurope/2005/all-about/egovernment/index-en.htm (15 enero 2006)

ANEXO 1: CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DE PÁGINAS WEBS

1. Información

-
- | | |
|--|--------------------------|
| Información general sobre la ciudad | <input type="checkbox"/> |
| Información institucional sobre el ayuntamiento | <input type="checkbox"/> |
| Información política relativa a eventos institucionales (plenos, comisiones) | <input type="checkbox"/> |
| Información política sobre partidos y grupos municipales | <input type="checkbox"/> |
| Información económica sobre la ciudad | <input type="checkbox"/> |
| Información presupuestaria y financiera sobre el ayuntamiento | <input type="checkbox"/> |
| Información sobre normativa legal de ámbito municipal | <input type="checkbox"/> |
| Información turística | <input type="checkbox"/> |
| Información cultura | <input type="checkbox"/> |
| Información de ocio y recreo | <input type="checkbox"/> |
| Callejero | <input type="checkbox"/> |
| Información sobre trámites y gestiones de competencia municipal | <input type="checkbox"/> |
| Información sobre empleo público | <input type="checkbox"/> |
| Información sobre contratación pública (contratistas y empresas) | <input type="checkbox"/> |
| Información sobre ayudas, subvenciones y demás prestaciones | <input type="checkbox"/> |
| Consulta de datos personales (empadronamiento, saldo fiscal...) | <input type="checkbox"/> |
| Otra información (especificar): | <input type="checkbox"/> |

2. Interacción

- Dispone de buzón de sugerencias
- Dispone de foros
- Posibilidad de descargar documentos oficiales

3. Tramitación

- Número de procedimientos totales en línea
- Número de procedimientos sólo información
- Número de procedimientos: información + descarga de documentos y formularios
- Número de procedimientos : información + descarga de documentos y formularios + posibilidad de enviar documentos a la administración
- Número de procedimientos completos: trámite acabado online

4. Transacción

- ¿Dispone de certificado digital o similar?
- ¿Es posible realizar transacciones monetarias o pagos?

5. Integración

- ¿Ofrece información sobre servicios y trámites de otras administraciones públicas?
- ¿Ofrece enlaces a páginas webs de otras instituciones públicas o privadas?
- ¿Posibilita la realización de trámites correspondientes a otras administraciones públicas?

Anexo 2: La muestra evaluada: municipios españoles con población superior a los 300.000 habitantes (enero-marzo 2006)

Ayuntamiento	Página web	Ayuntamiento	Página web
Alicante	www.alicante-ayto.es	Murcia	www.ayto-murcia.es
Badalona	www.aj-badalona.es	Oviedo	www.ayto-oviedo.es
Barcelona	www.bcn.es	Palma de Mallorca	www.Palmademallorca.es
Bilbao	www.bilbao.net	Las Palmas de Gran Canaria	www.laspalmasgc.es
Córdoba	www.ayuncordoba.es	Santa Cruz de Tenerife	www.sctfe.es
A Coruña	www.aytolacoruna.es	Sevilla	www.sevilla.org
Gijón	www.ayto-gijon.es	Valencia	www.valencia.es
Granada	www.granada.org	Vigo	www.vigo.org
L'Hospitalet de Llobregat	www.l-h.es	Vitoria	www.vitoria-gasteiz.org
Madrid	www.munimadrid.es	Valladolid	www.ava.es
Málaga	www.ayto-malaga.es	Zaragoza	www.zaragoza.es