

# INFLUENCIA DE LAS TIC EN LA GESTIÓN URBANA ACTUAL

## SITUACIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

**ALICIA LLORCA PONCE**

**LAURA FERNÁNDEZ DURÁN**

**MANUEL PÉREZ MONTIEL**

Departamento de Organización de Empresas.  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura.  
Universidad Politécnica de Valencia.

En las sociedades actuales, cuya economía se caracteriza por estar basada en los servicios, las Administraciones Públicas han visto crecer sus responsabilidades, tanto en volumen como en diversidad. Se espera que aquellas actúen proactivamente para mejorar la eficacia de la sociedad. La sociedad es consciente de que la renta y la prosperidad de un país

dependen en buena medida de la eficacia y calidad de los servicios públicos, tanto como de la eficacia del sector privado. En nuestros días, la sociedad, caracterizada por la concentración de la población en grandes ciudades, basada en economías de servicios y con niveles de renta per cápita inimaginables hace tan sólo medio siglo, exige, para funcionar eficientemente, una compleja y variada actuación y gestión de organismos públicos y, más específicamente, de los Ayuntamientos.

La cuestión planteada es, desde un enfoque meramente económico, muy clara: en las ciudades las economías de escala, de aglomeración y las externalidades son elementos decisivos en su eficacia, nivel de renta y competitividad. La gestión de éstas compete a las Administraciones Públicas y, más específicamente, a los Ayuntamientos. Un ejemplo simple permite visualizar este papel: el tráfico urbano, su gestión, su coordinación, su relación con las infraestructuras urbanas, etc., sólo puede ser operado por el Ayuntamiento. De la eficacia de esta gestión de-

pende, en el límite, la eficacia, la competitividad y la renta de la ciudad. El coste de los atascos, accidentes, polución, etc., y los beneficios de un tráfico bien gestionado son resultado de la calidad de gestión con que operan los Ayuntamientos. Ahora bien, esta gestión requiere, imperativamente, la disponibilidad y buen uso de las TIC.

### LOS AYUNTAMIENTOS COMO ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA ↓

En 1979, a partir de la constitución de los Ayuntamientos democráticos, las entidades locales cambian su orientación, hasta ese momento eran un instrumento para el ejercicio burocrático de la Administración del gobierno en el ámbito local, a partir de entonces comienzan a centrarse en los ciudadanos y a tomar la iniciativa en la creación y satisfacción de servicios. Hoy los Ayuntamientos, tienen el compromiso de promover, dentro de su ámbito territorial, por un lado, la calidad de vida de los ciudadanos y por otro la com-

petitividad de las empresas. En este sentido, las TIC como la banda ancha, el teléfono móvil, la TDT y el wi-fi son herramientas que juegan un importante papel en el logro de este compromiso.

La Administración local es, de entre todas las Administraciones, el organismo clave a la hora de dinamizar el uso de las nuevas tecnologías en la sociedad, porque es la Administración más cercana y la que mejor conoce las necesidades de los ciudadanos y las empresas.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 25 apartado 2 establece competencias propias de los entes locales municipales. En el artículo 26, la ley establece los servicios o prestaciones que han de ser ejecutados obligatoriamente por los ayuntamientos y que varían en función del tamaño de la población. Así, todos los ayuntamientos tienen que prestar los servicios de alumbrado, cementerio, recogida de basuras, limpieza de vías públicas, abastecimiento de aguas potables, alcantarillados, pavimentación, parques y jardines, biblioteca pública y mercados. Los mayores de 20.000 habitantes además de los indicados antes deben prestar los servicios de protección civil, servicios sociales, extinción de incendios, instalaciones deportivas y matadero. Y los de más de 50.000 habitantes, también deberán prestar los de transporte urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Los ayuntamientos presentan ciertas peculiaridades que le son propias dentro del conjunto de las Administraciones públicas. Conocerlas es fundamental a la hora de abordar proyectos y retos como el desarrollo de la Administración Digital. Destacamos dichas características.

En primer lugar, *los ayuntamientos son muy heterogéneos*. La estructura organizativa municipal es reflejo de la distribución de las competencias entre los distintos órganos encargados de la gestión municipal. Como los ayuntamientos difieren mucho por tamaño, también son muy distintas las competencias que asumen y la organización de unos y otros. Existen bastantes ayuntamientos que son tan pequeños que no tienen capacidad de dar ni los servicios considerados mínimos. En muchos casos la plantilla de funcionarios es muy reducida y el principal activo para la gestión suele ser el talante o la voluntad de los cargos electos. Para paliar esta deficiencia es necesaria una estructura que agrupe municipios y que pueda garantizar los servicios, con este objetivo se crean mancomunidades de municipios y consorcios. En contraste con estos municipios pequeños, existen grandes corporaciones con importantes capacidades de gestión y organización.

La diversidad en el tamaño hace que sea compli-

cado establecer conclusiones generales sobre la situación de las entidades locales. La Ley 57/2003, para la Modernización del Gobierno Local, expresa, por un lado la necesidad de dotar de un régimen jurídico específico al conjunto de municipios españoles de gran población que les permita hacer frente a la complejidad de su función. Por otro, recoge la necesidad de reforzar el papel de las comunidades de municipios para mejorar la calidad de los servicios públicos que reciben los ciudadanos que viven en municipios pequeños, cuyo tamaño imposibilita la prestación efectiva de servicios públicos.

La segunda característica que resaltamos es la *progresiva ampliación de competencias que viven los ayuntamientos*. A diferencia de los ayuntamientos pequeños (que son muchos), las grandes áreas urbanas reclaman para sí mismas el máximo nivel competencial y suelen crear diferentes entidades instrumentales (como organismos autónomos o sociedades mercantiles) para la prestación de determinados servicios, como por ejemplo el transporte metropolitano o el abastecimiento de agua potable. Otra de las tendencias que ha ido consolidándose en los últimos tiempos es la externalización de determinados servicios públicos que pasan a ser desempeñados por organizaciones privadas.

Prieto (2004 p.2) señala dos causas de este proceso de atribución de nuevas responsabilidades para los gobiernos locales: por un lado la incapacidad de los Estados para atender a los cambios exigidos por la globalización y por otro, la diversificación de las demandas sociales de la ciudadanía. Esta transmisión de poder permite a las administraciones centrales focalizar sus esfuerzos al ámbito de los flujos globales de poder, riqueza y comunicación, mientras que ceden a los gobiernos locales la gestión de la cotidianidad política y económica de las personas, Castells y Ollé (2004, pp.22).

En tercer lugar, *el modelo organizativo más habitual*, tanto en ayuntamientos grandes como medianos o pequeños, es el modelo clásico de tipo ministerial, con concejales delegados para las diversas áreas. En los ayuntamientos grandes a veces este modelo convive con modelos gerenciales y además, se observa una tendencia a la agrupación de servicios en grandes áreas para facilitar la dirección, la coordinación interna y la fluidez en la comunicación y así conseguir mejorar la calidad de los servicios prestados.

Como última característica destacamos que *el actual sistema de financiación de los ayuntamientos* presenta una gran dependencia de las transferencias corrientes del Estado, y una escasa participación en los tributos de las comunidades autónomas.

La financiación de los entes locales constituye uno de los puntos centrales en el debate político y administrativo sobre las reformas del gobierno y de la Administración Local. Por un lado, se habla de una deuda histórica con los municipios que se deriva de la asunción de las llamadas *competencias de sustitución*, aquellas que, por distintos motivos, ejercitan los entes locales y que en el reparto competencial corresponden al Estado o a las comunidades autónomas. Estas competencias suponen aproximadamente el 30% tanto del conjunto de actividades que realizan los entes locales como de sus gastos, FEMP (2006, P.21).

Actualmente las comunidades autónomas gestionan más de la tercera parte del gasto público, las entidades locales un 13% (en los últimos 30 años apenas ha aumentado su participación), y la Administración Central apenas supera el 50%, (donde aproximadamente un 30% corresponden a la Seguridad Social).

La FEMP (2006, p. 23) identifica cuatro aspectos que deben corregirse en el sistema de financiación actual de los Ayuntamientos:

**1**] La insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado cuyos criterios de distribución, entre otras cuestiones, priman excesivamente el elemento población.

**2**] La participación en los ingresos de las comunidades autónomas que es inexistente o muy insuficiente además de inestable y excesivamente tutelada.

**3**] La existencia de recursos propios inadecuados: por un lado, a las figuras tributarias les falta flexibilidad y por otro, las tasas y los tributos no cubren el coste de los servicios municipales.

**4**] El incesante incremento de las deudas tributarias y no tributarias que otras administraciones públicas mantienen con los municipios.

La propuesta de mejora de la situación de las Haciendas municipales, a raíz de lo que se conoce como «segunda descentralización» pretende garantizar la suficiencia financiera y apostar por una relación más equitativa en la distribución de los recursos entre los tres niveles territoriales de gobierno y administración. El informe sobre las TIC en los ayuntamientos publicado por la Fundación Telefónica en el año 2007 señala la necesidad que tienen éstos de un espacio fiscal propio y adecuadamente amplio, con pocas figuras tributarias pero bien perfiladas técnicamente, y suficientemente flexibles para permitir incrementar la capacidad recaudatoria en situaciones de necesidad.

## LAS TIC EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS †

Las Tecnologías de la Información y Comunicación llevan prestando servicio, o implantándose en las Administraciones locales desde hace 30 años. Lo primero que se informatizó fueron los procesos de gestión de los diferentes servicios que deben realizar los Ayuntamientos en virtud del reparto de funciones que le otorga la ordenación jurídica: es decir, lo que se conoce como *back-office*.

En la actualidad las TIC aplicadas a la Administración Pública van mucho más allá de los procesos de gestión y se orientan hacia el aumento en la calidad de los servicios prestados al ciudadano y a las empresas. La introducción de las TIC en la Administración ha dado lugar a una nueva terminología, conceptos como e-administración, e-participación, e-democracia o e-gobierno son comunes en la literatura sobre el campo.

La e-administración (administración electrónica) hace referencia a aquellos mecanismos electrónicos que permiten la prestación de servicios públicos tanto a los ciudadanos como a las empresas bajo la idea de una «ventanilla virtual». El término se relaciona con el concepto de tramitación y todas aquellas técnicas y procesos por los cuales se puede tramitar sin presencia física de personas, en las oficinas de la institución.

La e-democracia, es la forma en que las TIC pueden usarse para mejorar nuestros procesos democráticos y aumentar las oportunidades de los individuos y comunidades para interactuar con los gobiernos. Dentro del concepto de e-democracia se incluyen aspectos como la e-participación (en decisiones, encuestas, el trabajo colaborativo...) y e-voto, así como la transmisión de plenos y comisiones. La e-participación se basa en tres pilares: la información, la consulta y la participación activa. Y los servicios básicos son: sondeos de opinión, foros, chats/debates, preguntas de ciudadanos y respuestas de responsables, blogs de alcaldes y concejales y consultas vinculantes.

El último de los términos es el e-gobierno, un término más general y ambiguo que se utiliza especialmente en la literatura anglosajona. Se refiere al uso por parte de los gobiernos de los medios electrónicos tales como Internet y las intranet para comunicarse con los ciudadanos y las empresas. Capati-Caruso (2006) definen el e-gobierno como un proceso para crear o aumentar el valor público a partir del uso de las TIC.

El modelo de Layne y Lee (2001) describe cuatro estados o niveles en el crecimiento y desarrollo del e-gobierno:

**Nivel 1: Catalogación.** Presentación online de información.

**Nivel 2: Transacción.** Hay determinados servicios, limitados, que pueden estar disponibles online.

**Nivel 3: Integración vertical.** Permite acceder a diferentes sistemas, generalmente de nivel superior. Por ejemplo la web de una entidad local permite contactar con la Diputación o la Agencia Tributaria (o con el ministerio de Economía y Hacienda).

**Nivel 4: Integración horizontal.** Existen enlaces entre diferentes unidades funcionales.

El modelo de etapas no implica que todos los gobiernos que hayan alcanzado el último nivel tengan antes que haber pasado por todas las etapas.

Joseph y Kitlan (2007) clasifican las iniciativas del e-gobierno en base a los grupos que interaccionan con él:

**Gobierno a gobierno (G2G).** Se trata de iniciativas referidas a la interacción entre administraciones, por ejemplo cuando la Administración Municipal interacciona con el gobierno estatal para el pago o la recepción de tasas e impuestos. El movimiento de la información desde un nivel más bajo a uno más alto recibe el nombre de integración vertical. También hay integración horizontal cuando un departamento se comunica con otro.

**Gobierno-negocios, (G2B).** Por ejemplo, una parte importante de la interacción de los gobiernos con las empresas es la relativa a la recaudación de impuestos y el proceso de contratación pública.

**Gobierno-empleados, (G2E).** Para que los servicios que presta una administración sean de calidad es fundamental la dirección de recursos humanos y la relación que tenga el gobierno con sus empleados. Los tres principales beneficios que se derivan de la implementación de proyectos que mejoren estas áreas son: la reducción de costes y las mejoras en los servicios y las relaciones entre los directores y empleados, Ruél, et al. (2004).

**Gobierno-ciudadanos, (G2C).** Por último, el grupo clave con el que se relaciona la Administración son los ciudadanos, Hunter y Jupp (2001) en un reciente estudio realizado para 22 países identifican que uno de los elementos fundamentales para el éxito de un e-gobierno es el enfoque centrado en la satisfacción del cliente —en este caso los ciudadanos y las empresas— requisito necesario para dar un servicio considerado de calidad. Si bien teniendo en cuenta que aquellos a los que va destinado el servicio tienen necesidades muy heterogéneas.

## Ventajas de la e-administración ↓

Hay numerosos beneficios potenciales en la implantación de la e-administración, entre ellos Fahnbulleh (2005) considera los siguientes:

- ✓ Reducción en los costes de administración.
- ✓ Permite la realización de operaciones administrativas más eficientes.
- ✓ Crea unas relaciones más próximas entre las Administraciones y los ciudadanos.
- ✓ Permite, para todos, un acceso fácil a la Administración.
- ✓ Mejora el nivel de servicios que se proporciona al ciudadano.
- ✓ Permite un mayor acceso a la toma de decisiones.
- ✓ Da ó otorga cierto poder a los ciudadanos.
- ✓ Genera en la Administración Pública una actitud de más transparencia y responsabilidad.

Joseph y Kitlan (2008, pp. 4-5) señalan como ventajas de la e-administración, la reducción del uso de papel y Gilbert et al. (2004, p.290) el aumento en la eficiencia por reducción de costes, no sólo el de la Administración sino también el de los ciudadanos y las empresas (reducción de tiempo de espera, colas, desplazamientos...). Ackerman (2004, p. 448-451) explica las ventajas del e-gobierno para aumentar la transparencia en la Administración Pública mediante un aumento en la participación.

**Retos de la e-administración.** De los diversos estudios realizados se deriva que las principales barreras o retos a la implantación y desarrollo de la administración electrónica y las TIC son:

- 1) La falta de seguridad y de privacidad de los datos.
- 2) El desigual acceso por parte de los ciudadanos a las tecnologías de la información y la comunicación, *brecha digital*.
- 3) Los altos costes de entrada en la implantación de los sistemas para una e-administración.
- 4) La resistencia al cambio.

En primer lugar, la implementación de la e-administración requiere la presencia de confianza. El usuario (ciudadano o empresa) debe estar cómodo y sentirse seguro con las herramientas tecnológicas

con las que tiene que actuar. La falta de seguridad, o quizás de confianza por parte de los usuarios, puede limitar el desarrollo de proyectos que contienen información sensible como el nivel de ingresos o la historia médica.

En segundo lugar, la brecha digital: se refiere a la separación que existe entre individuos, comunidades y empresas para tener acceso a las tecnologías de la información incluyendo a todos aquellos que no tienen acceso. Bagchi (2005, 47-62) encuentra que algunos indicadores económicos y etno-lingüísticos proporcionan explicaciones de la existente brecha digital. Servon (2002, p.2), que estudia esta cuestión a nivel mundial afirma que la división digital y la limitación al acceso de las tecnologías para una parte de la población mundial es el reflejo de un problema más amplio y complejo, la persistente pobreza y desigualdad en el mundo. En la misma línea, Mehra *et al* (2004, p. 782) estudia qué factores son determinantes en el acceso a las tecnologías por diferentes segmentos de la población y concluye que hay cuatro elementos que definen en mayor medida la brecha digital: el estatus socio-económico, los ingresos, el nivel de educación, y la raza. Es comprensible pensar que los ingresos afectan a la capacidad de los individuos para poder comprar equipamiento y acceder a las tecnologías. Los segmentos de la población más desfavorecidos tendrán que acudir a sitios públicos (bibliotecas, locutorios,...) para acceder. Hoy somos conscientes de que la brecha digital es una importante limitación para la implantación exitosa de medidas para la e-administración.

En tercer lugar, los costes asociados con los proyectos de e-administración (o de incorporación de TIC) suelen ser relativamente elevados —incluyen: hardware, software, migración a nuevos sistemas, chequeo y mantenimiento— lo que supone una limitación para el avance de las TIC. En las administraciones locales, los cargos electos responsables en la toma de decisiones no suelen mostrar una preferencia hacia el gasto en proyectos cuyo retorno no será apreciable a corto plazo, Joseph y Kitlan (2008, p.6)

En cuarto lugar, y por último, los ingresos, la edad y la educación, entre otros, son aspectos que contribuyen a la resistencia a la incorporación de las nuevas tecnologías. La resistencia se produce tanto desde los receptores de servicios públicos, ciudadanos y empresas como en el interior de la Administración. Si dentro de la Administración hay un gran interés en mantener el estatus quo existente, es bastante probable que los antiguos métodos de trabajo persistan. Son especialmente sensibles a esta cuestión los empleados fijos que llevan realizando unas determinadas tareas durante muchos años.

**CUADRO 1**  
**SERVICIOS BÁSICOS ONLINE EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Servicios públicos para ciudadanos	Servicios públicos para empresas
Declaración de la renta	Declaración de aduanas
Servicios de búsqueda de empleo	Contribución social para empleados
Beneficios Seguridad Social	Registro de nuevas compañías
Documentos personales	Solicitudes públicas
Registro de coches	Impuestos corporativos
Permisos de construcción	Declaración y notificación del IVA
Declaraciones a la policía	Envío de datos a oficinas estadísticas
Bibliotecas públicas	Permisos relacionados con el medio ambiente.
Certificados	
Inscripción de enseñanza de nivel superior	
Notificación de cambio de domicilio	
Servicios relacionados con la salud	

FUENTE: CapGemini (2007), *The user Challenger benchmarking the supply of online public services*.

### LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES ANTE LAS TIC

Rosén (2001, p.3) señala que las webs municipales son, actualmente, una de las principales fuentes que los ciudadanos consultan para obtener todo tipo de información local, son más visitadas que cualquier otra Administración pública e inspiran un mayor grado de confianza para el ciudadano. Sin embargo, como señala Prieto (2004, p. 5), los ayuntamientos se enfrentan a la falta de recursos y de personal cualificado que les permita abordar los cambios necesarios en su organización y funcionamiento, lo que limita la efectividad de las tecnologías implantadas y los posibles desarrollos.

La Ley 11/2007 reconoce ya el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, en consecuencia, los ayuntamientos deberán estar preparados para ofrecer un servicio de calidad. Hasta ahora la Administración electrónica en España se ha desarrollado de forma desigual. En la Administración municipal, respecto a otras Administraciones, las tecnologías tienen todavía un bajo nivel de implantación, por tanto en los años venideros deberán realizar un importante esfuerzo para avanzar en la incorporación de las nuevas tecnologías orientadas al aumento de la calidad de los servicios como demanda la ciudadanía. Veamos algunos datos sobre la introducción de las TIC.

El informe CapGemini, realizado para la Comisión Europea en el año 2007, es muy útil para valorar la



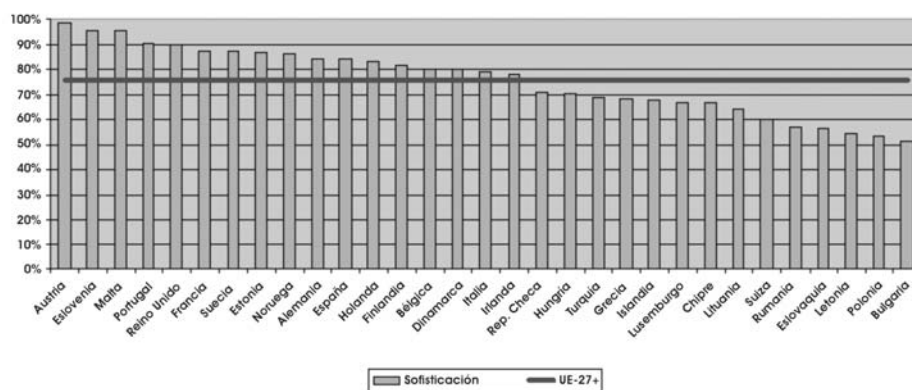


GRÁFICO 1

### RANKING DEL NIVEL DE SOFISTICACIÓN DE LOS SERVICIOS DE E-ADMINISTRACIÓN

FUENTE:

Capgemini (2007), *The User Challenge. Benchmarking the Supply of Online Public Services.*

implantación y utilización de las TIC en las Administraciones Públicas españolas en el entorno de la UE, aunque tiene el inconveniente de que la información analizada es agregada para el conjunto de Administraciones. El estudio se centra en analizar el grado de implantación de veinte servicios considerados básicos, ver cuadro 1 (en pág. anterior).

El modelo establece cuatro niveles de sofisticación en los servicios: 1. información, 2. interacción en un sentido, 3. interacción en dos sentidos, y 4. transacción y personalización. Este último nivel se ha introducido en el último estudio del año 2007 y trata de incluir en la valoración aspectos relacionados con la orientación al cliente.

En primer lugar el modelo estudia el «grado de disponibilidad completa de los servicios *online*» que mide el porcentaje de los servicios que, en un país, alcanzan como mínimo el nivel 3 de sofisticación. Alcanzar el nivel 3 supone al menos doble interacción, implica que la Administración ha realizado actividades de *back-office* relacionadas con la prestación del servicio. En general el informe nos dice que, en el conjunto de la UE el grado de disponibilidad de los servicios es alto, la media se sitúa en un 58%. En la clasificación entre los diferentes países europeos España ocupa el décimo lugar en el ranking de los 27 países considerados, con un grado de disponibilidad del 70%, catorce de los veinte servicios se encuentran al menos en el nivel 3 de sofisticación. El grado de disponibilidad es muy superior para las empresas que para los ciudadanos.

El segundo aspecto que se analiza es el «grado de sofisticación de los servicios», que tiene en cuenta el nivel que alcanzan los servicios en función de la anterior clasificación. En nivel de sofisticación, al igual que la disponibilidad, es mayor para los servicios destinados a empresas que para los destinados a ciudadanos. La media para los 27 países de la UE es

del 76%. España tiene un nivel de sofisticación de un 84% y ocupa como en el caso anterior la décima posición. En la mitad de los servicios se alcanza un nivel de sofisticación del 100%, sólo tres servicios presentan un nivel inferior al 50%: servicios relacionados con la salud (46%), permisos de construcción (33%) y documentos personales (30%).

Una vez comentada la situación de España en la Unión Europea veamos que dicen los estudios sobre las Administraciones locales. El informe IRIA que realiza cada dos años el Consejo Superior de Administración Electrónica, perteneciente al Ministerio de Administraciones Públicas, analiza la situación de las TIC en las Administraciones locales. Del último informe realizado en el 2006 se extraen las siguientes conclusiones:

- 1 El gasto en TIC para el conjunto de las entidades locales ha aumentado sensiblemente en los últimos años, especialmente del 2003 al 2005 que lo hizo en un 36%.
- 2 El porcentaje de gastos TIC sobre el presupuesto total se eleva conforme aumenta el tamaño del municipio.
- 3 El gasto en TIC por habitante aumenta también con el tamaño de los municipios.
- 4 Cuanto más pequeño es el ayuntamiento mayor es la proporción que representan las comunicaciones sobre el gasto total en TIC.
- 5 El 90% de los municipios de más de 10.000 habitantes posee intranet pero existe un elevado número de municipios pequeños que no la posee.
- 6 Mientras que prácticamente todos los municipios con más de 10.000 habitantes cuentan con página web propia, en los ayuntamientos de 500 a 1.000 habitantes sólo la tienen el 48%.

**CUADRO 2**  
**PROPUESTA DE LAS TIC EN LOS AYUNTAMIENTOS SEGÚN SU TAMAÑO**

Municipios	Gastos TIC/ Pres.Total (%)	Destino del Gasto en TIC en %		Ordenadores por cada 1000 empleados	Acceso a Internet % empleados	Acceso a Intranet % empleados
		Informática	Telecomunicaciones			
>500.000 Hab.	2,14%	84%	16%	69	54%	64%
100.000 a 500.000 Hab	1,78%	81%	19%	58	43%	48%
30.000 a 100.000 Hab	1,40%	73%	27%	61	48%	46%
10.000 a 30.000 Hab	1,22%	76%	24%	53	47%	41%
1.000 a 10.000 Hab	0,99%	64%	36%	44	40%	19%
500 a 1.000 Hab	0,79%	37%	63%	60	50%	9%

FUENTE: Elaboración propia a partir del Informe IRIA 2006.

En cuanto al uso de las TIC por parte de la ciudadanía, según los datos del Observatorio Redes.es, en el año 2007:

- ✓ El 54,7% de la población maneja (a cualquier nivel) un ordenador.
- ✓ El 47,4% se conecta a Internet.
- ✓ El 20,9% de los hogares tiene, al menos, un ordenador personal.
- ✓ El grupo de internautas intensivos (se han conectado la última semana) representa el 35,7% de la población de 15 y más años.
- ✓ Tres de cada cuatro internautas dispone de una dirección e-mail, existiendo un claro predominio de las direcciones personales sobre las de trabajo.

Si comparamos con Europa el uso de Internet por parte de la ciudadanía, el informe de Eurostat sobre el acceso a Internet en el 2007 refleja que España se sitúa en unos niveles bastante inferiores a la media europea. Según Eurostat solo el 45% de los hogares españoles tiene acceso a Internet frente al 54% de la media en la Unión Europea. Nos encontramos lejos de los países con más porcentaje de acceso como Holanda (83%), Suecia (79%), Dinamarca (78%), Alemania (71%) y Reino Unido (67%). España se sitúa en niveles similares a los de Italia (43%) y Francia (49%).

Una vez analizada la introducción de las TIC en las Administraciones Públicas, en las entidades municipales españolas y el uso por parte de los ciudadanos, pasamos a analizar—para las capitales de provincia españolas— tres aspectos clave: accesibilidad, participación y transparencia. El estudio se ha basado en la observación de los portales web de sus ayuntamientos y la información ha sido extraída durante los meses de septiembre y octubre de 2008.

**CUADRO 3**  
**ACCESIBILIDAD DE LOS PORTALES MUNICIPALES**

	Nivel de accesibilidad					
	Nivel 1: mejorable		Nivel 2: satisfactoria		Nivel 3: buena	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Idiomas	28	56,0%	8	16,0%	14	28,0%
Canales	24	48,0%	16	32,0%	10	20,0%
Manejo	5	10,0%	29	58,0%	16	32,0%

FUENTE: Elaboración propia.

Definimos la accesibilidad como la capacidad que tienen las tecnologías utilizadas en llegar o facilitar el acceso a la mayor cantidad de gente posible. Los aspectos que condicionan o definen la accesibilidad son entre otros: el número de idiomas con los que se puede tratar con la Administración, número de canales y facilidad de uso de las páginas web (diseño, número de enlaces necesarios para acceder a la información o servicio deseado). Otros aspectos que condicionan la accesibilidad pero no han sido tenidos en cuenta en este estudio son todos aquellos orientados a facilitar el uso a discapacitados.

El cuadro 3 muestra los resultados en cuanto a accesibilidad de las web de los ayuntamientos españoles. Se consideran tres niveles: 1. mejorable 2. satisfactoria y 3. buena.

En el primero de los ítems analizados, los idiomas, se ha valorado como mejorable a aquellos ayuntamientos con los que se puede conectar sólo en el/los idiomas oficiales del municipio; como satisfactoria a aquellos que presentan la información en más de un idioma no oficial, pero no integrado en toda la página; y, por último, consideramos nivel 3 o bueno, a aquellos ayuntamientos que permiten acceder a los servicios en otro idioma además del oficial en toda su página. Los datos muestran que el 56% de las páginas web estudiadas sólo cuentan

con el idioma oficial y el 28% permite acceder a través de otras lenguas.

Respecto a los canales, la baremación es de situación mejorable para aquellos ayuntamientos que sólo ofrecen su información mediante página web; situación satisfactoria a aquellos que incluyen algún canal más; y buena accesibilidad cuando tienen al menos 3 canales diferentes de acceso a la información. Tan solo el 20% de los ayuntamientos considerados cuenta con más de 3 canales.

En tercer lugar para valorar la accesibilidad hemos estudiado el diseño del portal web, se ha valorado la facilidad o dificultad en función del número de pasos a seguir para encontrar una determinada información, el 90% de los portales consultados tienen un diseño más que satisfactorio.

La siguiente característica a estudiar es la participación (e-participación). Se ha analizado en base a dos criterios: la existencia de trabajo colaborativo entre la ciudadanía y la Administración municipal y en segundo lugar, la cantidad y la calidad de las formas de participación, considerando que la participación es mejorable cuando no existen otros medios para participar además del correo electrónico; satisfactoria cuando cuenta con más medios pero la calidad de la participación es baja (las opiniones no quedan reflejadas públicamente en la página) y buena cuando el Ayuntamiento permite medios como los chats o las preguntas con respuesta pública o en red. Los datos reflejan que la participación en los Ayuntamientos españoles es deficiente.

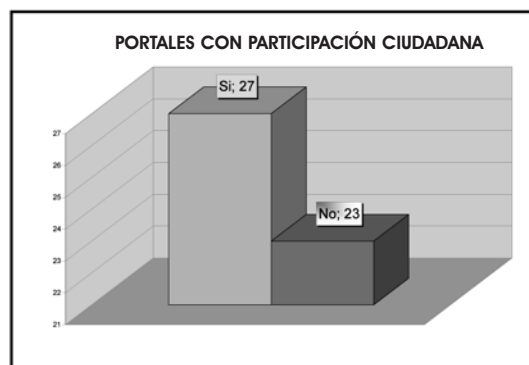
La tercera característica a valorar es la transparencia. Los ítems considerados son: información actualizada, retransmisiones en directo de plenos y publicación de presupuestos. Podemos ver que la mayoría de los municipios tienen la documentación actualizada en todo o parte de los servicios ofrecidos. Las retransmisiones en directo de los plenos es la asignatura pendiente del 86% de las capitales españolas.

## CONCLUSIONES

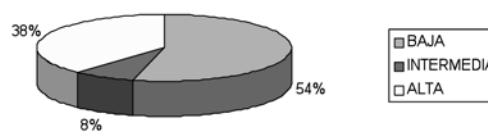
1] El problema de la financiación de los Ayuntamientos supone un límite en la inversión en TIC y por tanto, en el progreso de la Administración electrónica. Esta limitación es especialmente grave en el caso de los municipios de pequeño tamaño donde la falta de recursos frena el avance en la inversión en tecnología y formación de personal. En este sentido, el estudio realizado muestra que los municipios con menos población son los que presentan una información menos actualizada. La estructura financiera de los Ayuntamientos no permite que los municipios peque-

GRÁFICO 2

### E- PARTICIPACIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS



CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN



FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 4 LA TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS

	Sí		En parte		No	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Documentación actualizada	31	62	16	32	3	6
Retransmisión de plenos en video	7	14	-	-	43	86
Publicación de presupuestos	30	60	-	-	20	40

FUENTE: Elaboración propia.

ños puedan desarrollar las TIC al mismo ritmo que en las poblaciones más grandes. Para los habitantes de los municipios pequeños esto supone una desigualdad en el acceso y uso de las nuevas tecnologías y por tanto en la calidad de los servicios públicos. Para reducir la desigualdad se hace necesaria la intervención de otras Administraciones Públicas.

2] El nivel de introducción de las TIC en la Administración pública española puede considerarse bueno. La



cuestión hoy, para avanzar en una Administración electrónica de calidad, pasa por otros retos relacionados con la organización, los recursos humanos y la resistencia al cambio, más que a aspectos de carácter tecnológico.

**3** Se observa una relación entre la calidad de los servicios electrónicos y el desarrollo a nivel regional. En general, los portales web de las capitales del País Vasco, Madrid, Barcelona y Palma de Mallorca, ofrecen más canales, más idiomas, más cantidad de servicios y mejor diseño.

**4** En cuanto a la participación de los ciudadanos se observa que, en términos generales, es insuficiente. La mayoría de municipios permiten participar pero la calidad de la participación es baja. Así pues todos ofrecen la posibilidad de conectarse con la Administración, incluso con los alcaldes y concejales, por correo electrónico. Sin embargo, otros tipos de participación como preguntas y respuestas públicas, foros, chats o blogs donde la participación de un ciudadano se hace pública son inexistentes en la mayoría de los casos. Las webs catalanas y vascas son las que permiten mayor participación.

**5** En el estudio también analizamos la transparencia observando que es relativamente baja, pues el 40% de los portales no mantienen la información sobre plenos actualizada, ni publican presupuestos. En el caso de los municipios de menor tamaño, esta característica se acentuará.

**6** Otra cuestión muy importante en relación a las TIC en las Administraciones públicas es la brecha digital, es decir, el hecho de que hay segmentos de población que por sus condiciones (formación, cultura, etnia, nivel ingresos...), tienen dificultades a la hora de conectarse electrónicamente. La brecha digital tiene una doble dimensión. En primer lugar, ralentiza el desarrollo de la Administración electrónica y su viabilidad económica. Por otro lado, los Ayuntamientos tienen como objetivo mejorar el bienestar de los ciudadanos y la competitividad de las empresas, y en este sentido es fundamental reducir la brecha existente. Algunos Ayuntamientos llevan a cabo políticas para favorecer el acceso electrónico a ciertas zonas y colectivos, a través de medidas relacionadas con la formación y el acceso gratuito a Internet.

**7** Durante las últimas décadas se ha producido una revolución en la incorporación y uso de las TIC en las Administraciones locales. Actualmente el reto está no en incorporar más tecnologías, sino en aprovechar mejor los recursos existentes y dirigirlos hacia un diseño de servicios más orientados al cliente. Una vez implantadas, el reto es conocer como mejorar los servicios y poner dicha mejora en práctica, lo

que conlleva cambios muy significativos en la organización, orientación y gestión de las administraciones.

## BIBLIOGRAFÍA †

- ACKERMAN, J. (2004): «Co-Governance for Accountability: Beyond «Exit» and «Voice». *World Development* 32, 3, pp.447-463.
- BAGCHI, K. (2005): «Factors contributing to global digital divide: Some empirical result». *Journal of Global Information Technology Management* 8, 3, pp.47-65.
- BERKLEY, B. y GUPTA, A. (1994): «Improving service quality with information technology». *International Journal of Service Industry Management* 14, pp. 109-121.
- CAPATI-CARUSO (2006). «E-Government cost and financing». *The Knowledge Management Branch in the Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, United Nations (NDESA/DPADM/KMB)*. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023430.pdf>>
- CASTELLS, M. y OLLÉ, E. (2004): «El model Barcelona II: L'ajuntament de Barcelona a la societat xarxa» Universitat Oberta de Catalunya. En [http://www.manuelcastells.info/ca/invesdoc\\_01.htm](http://www.manuelcastells.info/ca/invesdoc_01.htm).
- CHAÍN, C. Y TOMAS P. (2005): «Análisis comparativo del desarrollo en Internet de los municipios españoles más poblados». *Anales de Documentación* 8, pp. 37-49.
- CONSEJO SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA (2007): «Informe IRIA 2006. Las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas». Ministerio de Administraciones Públicas. En <[www.csi.map.es/csi/iria2006/iria\\_2006.pdf](http://www.csi.map.es/csi/iria2006/iria_2006.pdf)>.
- EUROSTAT (2007): «Internet usage in 2007. Households and individuals». Eurostat DATA in Focus.
- FAHNBULEH, N. (2005): «The future of electronic government». *Futurics* 29, 1 y 2. pp. 7-12.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, FEMP (2006): «La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea».
- FOX, J. (1994): «The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico». *World Politics*, 46, 2, pp. 151-184.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2007): «Las TIC en la Administración Local del Futuro». Ariel, Madrid.
- GILBERT, D., BALESTRINI, P. Y LITTLEBOY, D. (2004): «Barriers and benefits in the adoption of e-government». *The International Journal of Public Sector Management*, 17,4, pp. 286-301
- HUNTER, D.R. Y JUPP, V. (2001): «Rhetoric vs Reality, Closing the Gap», Accenture.
- JOSEPH, R. C. Y KITLAN, D. P. (2008): «Key Issues in E-Government and Public Administration», en *Handbook of Research on Public Information Technology*, Garson, G. y Khosrow-Pour, M. editores. *Information Science Reference*, pp. 1-11.
- LAYNE, K. Y LEE, J. (2001): «Developing fully functional E-government: A four stage model». *Government Information Quarterly*, 18, 2, pp. 122-136.
- MEHRA, B., MERKEL, C. y BISHOP, A.P. (2004): «The internet of empowerment of minority and marginalized users». *New Media and Society* 6, pp.781-802.
- PRIETO, P. (2004): «Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña». Universidad Oberta de Catalunya.

ROSÉN, T (2001): «E-Democracy in practice. Swedish experiences of a new political tool». *Swedish association of Local authorities and Swedish Federation of Country Councils and Regions*. Descargado en julio de 2004 de <<http://www.sociedadinformacion.unam.mx/index.jsp/pagina=educacion&action=vrArticulo&aid=30>>

RUÉL, H., BONDAROUK, T. Y LOOISE, J.K. (2004): «E-HRM: Innovation or Irritation. An Explorative Empirical Study in Five Large Companies on Web-based HRM». *Management Revue* 15, 3, pp. 364-380.

SERVON, L. (2002): «Bridging the digital divide: Technology, community and public policy». Malden Blackwell Publishing.

WAUTERS, P., NIJSKENS, M. y TIEBOUT, J. (2007): «The User Challenge. Benchmarking in the Supply of Online Public Services». Preparado por la Consultora Capgemini para la Comisión Europea, disponible en <[http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egv\\_benchmark\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egv_benchmark_2007.pdf)>.