



Comunicación

227

ESTRATEGIAS DE E-ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA PROVINCIA DE ALICANTE

Susana de Juana Espinosa

Profesor del Dpto. de Organización de Empresas
Universidad de Alicante

Enrique Claver Cortés

Profesor del Dpto. de Organización de Empresas
Universidad de Alicante

Palabras clave

electrónica, administración local, estrategia, Alicante.

Resumen de su Comunicación

En la presente comunicación se exponen los resultados de un estudio empírico realizado sobre las estrategias de modernización llevadas a cabo en los ayuntamientos de la provincia de Alicante. El objetivo del estudio es averiguar qué prácticas de administración electrónica se han realizado en los municipios alicantinos a la hora de relacionarse con su público objetivo (ya sea interno o externo), y si estas prácticas siguen un planteamiento estratégico. La metodología empleada en el trabajo ha sido la entrevista personal, sobre un cuestionario cerrado, a los Jefes de Informática, o personas encargadas de este área de los ayuntamientos de la provincia de Alicante que poseían página web municipal. A este trabajo ha contribuido el 92% de la población objetivo. La conclusión principal que se obtiene es que la e-Administración es todavía una herramienta joven y poco conocida, y aún no se ha sabido aprovechar todo su potencial estratégico, si bien sus ventajas parecen atraer a las administraciones locales de la provincia de Alicante, aunque no todas siguen los mismos pasos.

ESTRATEGIAS DE E-ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA PROVINCIA DE ALICANTE

1. Introducción: Sobre la e-Administración local

Con la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), las organizaciones públicas y privadas se enfrentan a un nuevo modelo de competencia y gestión. Estas organizaciones deben, por tanto, encontrar nuevas fuentes de valor añadido que explotar para cumplir con los criterios de eficacia y eficiencia que les exigen sus clientes y accionistas, que en el caso de las AAPP (administraciones públicas) son los ciudadanos. En la “antigua” economía, la información se comunicaba en forma de monólogo del productor al consumidor sin ninguna reacción. En la “nueva” economía, sin embargo, la información se comunica en forma de diálogo, interactuando consumidores y productores (o administrados y AAPP desde nuestro particular punto de vista), y las organizaciones pueden construir relaciones mucho más intensas, significativas y valiosas. Esto no sólo implica coordinarse internamente, y entre organizaciones, sino también comunicarse, colaborar, aprender continuamente y trabajar en red. Estas circunstancias hacen que los nuevos retos a plantear sean la búsqueda de nuevas fuentes de rentabilidad y los comportamientos organizativos a desarrollar en un entorno tan complejo como el actual. Uno de ellos es el diseño e implantación de estrategias de e-Administración.

La e-Administración (o e-Government, o administración electrónica), hace referencia a las relaciones entre instituciones públicas y sus grupos de interés. No se trata simplemente de poner formularios y servicios on-line, sino de aprovechar la oportunidad para re-pensar cómo las organizaciones gubernamentales proveen sus servicios y cuán próximos están éstos a las necesidades de sus usuarios. Contempla, pues, la comunicación, la interacción y la operativa mutua entre las AAPP y los agentes críticos a los que afecte, como son las propias administraciones públicas (G2G: Government to Government), los ciudadanos (G2C: Government to Citizen), las empresas (G2B: Government to Business) o los empleados de la organización que implante estas prácticas (G2E: Government to Employees). Es decir, el e-Government significa utilizar las NTIC para el control electrónico de los procesos administrativos públicos, tanto desde una perspectiva interna como externa.

Para diseñar y llevar a cabo políticas adecuadas de e-Administración es imprescindible conocer bien las características específicas del sector público, así como el potencial competitivo que poseen las NTIC en el contexto de la Sociedad de la Información. Así pues, no se trata de un fin en sí mismo, como ocurre con el resto de términos precedidos por “e”, sino una forma de que las AAPP consigan mejorar su desempeño. Esto quiere decir que el objetivo último es la realización de sus tareas de forma eficaz a través de la optimización de procesos de gestión y la reducción de costes en la prestación de servicios públicos.

En este sentido, parece necesario comprobar de manera empírica qué acciones de e-Administración se están llevando a cabo en la práctica, y analizar sus implicaciones. En este trabajo se presentan las principales conclusiones extraídas de un proyecto de investigación llevado a cabo dentro del Dpto. de Organización de Empresas de la Universidad de Alicante, sobre un cuestionario cerrado dirigido mediante entrevista personal a los Jefes de Informática, o persona encargada de esta área, en los ayuntamientos españoles correspondientes a aquellos municipios de la provincia de Alicante que poseían página web municipal a fecha 31 de diciembre de 2004. El total de respuestas válidas fue de 65 sobre 69 municipios posibles (un 92%), lo cual permite ofrecer una imagen sólida de la presencia de estrategias de e-Administración local en el entorno objeto de estudio.

La elección de las AALL (administraciones locales) como sujetos de estudio se fundamenta en su mayor cercanía a las personas físicas y jurídicas- clientes de la administración, a su mayor autonomía de gestión con respecto de otros organismos, y a su creciente papel como promotoras de planes de administración electrónica, contribuyendo de manera directa y específica a la adaptación de la sociedad española a la nue-

va economía. En una sociedad donde se valora cada vez más el tiempo y la comodidad, los ayuntamientos buscan las posibilidades que Internet les ofrece para la prestación de sus servicios de una manera eficiente y competitiva. Esto es especialmente importante debido a los procesos de descentralización de poder administrativos de actualidad en este país, que intensifican la relación entre los ciudadanos y las AALL.

2. Perfil de los ayuntamientos encuestados

En este apartado, el objetivo es establecer el perfil de ayuntamiento alicantino con página web, describiéndonos las características de la muestra, así como su comparación con aquellos ayuntamientos no pertenecientes a la muestra por no tener página web.

2.1 Características generales de los municipios con página web oficial del ayuntamiento

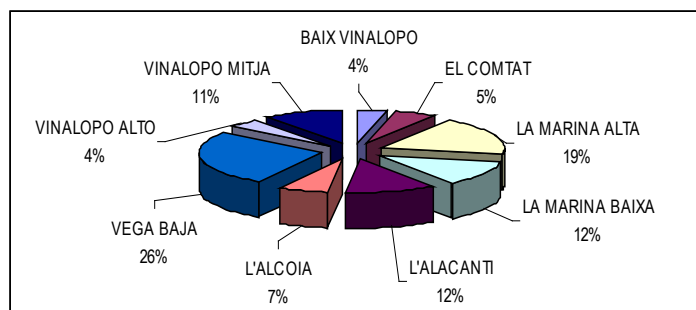
Con respecto al tamaño de los municipios, existe una presencia mayoritaria de los municipios medianos y grandes sobre los pequeños. Esto es consecuencia de todos los municipios mayores de la provincia, prácticamente, tienen página web oficial, cosa que no sucede con los pequeños. (ver tabla 1).

	Población (Censo 2001)	Pob. extranjera (Censo 2001)	Ingresos Municipales 2003
Media	19.656,23	1635,35	18.687.272,28
Mediana	7.923	549	10240.314,00
Rango	401 - 284.580	6 - 14.176	216.237 - 189.556.347

Tabla 1. Datos demográficos

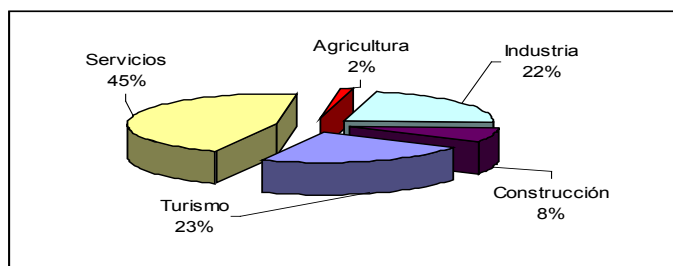
Dentro de las características de la población de estos municipios, queremos hacer notar que todos los municipios estudiados tienen población extranjera residente, lo cual nos parece una característica muy definitoria.

Así mismo, observamos en la gráfica 1 que los municipios con página web están distribuidos por todas las comarcas de la provincia, con preferencia en la Vega Baja (gracias a la acción de la Asociación Convega) o en alguna de las dos Marinas (donde hay una mayor presencia de población extranjera).



Gráfica 1. Distribución por comarcas

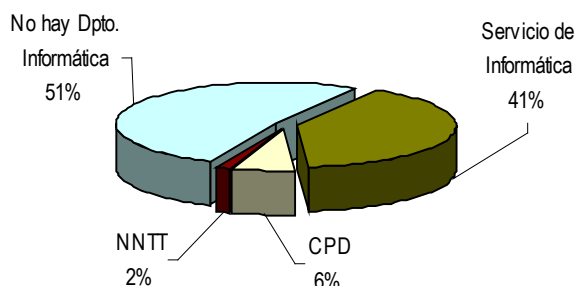
En lo que respecta al sector económico predominante en el municipio de cada ayuntamiento encuestado, se observa en la gráfica 2 una supremacía por parte de los municipios dedicados al sector servicios (45%), así como al turismo (23%). Esto se ha medido según la aportación al Impuesto de Actividades Económicas de cada municipio (Fundación La Caixa: Informe Anual 2003) ¹.



Gráfica 2. Distribución por actividad económica principal

2.2 Características generales de los Dptos. de informática

Tan sólo el 48% de las AALL tienen su propio Dpto. de Informática, o NTIC con distintas denominaciones (ver gráfica 3), siendo la más común "Servicio de Informática" (40% del total), lo cual refleja una cierta superación de la antigua concepción de que la informática es algo más que el proceso de datos; sólo el 6% denomina a estos departamentos como CPD (Centro de Proceso de Datos). Es decir, la clásica denominación de Informática sigue siendo la más común, a pesar de las limitaciones que este concepto conlleva, y la de "servicio" implica que se considera una función auxiliar, ajena a la gestión principal del servicio público.



Gráfica 3. Denominación del Dpto. de NTIC

La tabla 2 confirma que los municipios de mayor tamaño suelen ser menos modernos ya que el rango de población con mayor media corresponde a los CPD. Una posible causa es que los municipios más pequeños hayan creado estos departamentos en un período más reciente, cuando ya no estaba de moda la denominación de CPD.

	Denominación Dpto. SI	N	Media	Levene	Sign.
Población	Servicio de Informática	26	15,31	6,117	0,04
	CPD	4	24,25		
	NNTT	1	1		
	No hay Dpto. de SI	33	18		
	Perdidos	1	1		
	Total	64			

Tabla 2. Tamaño municipio y Dpto. NTIC

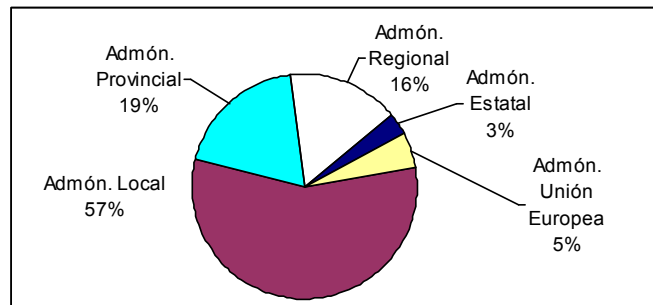
Fundación La Caixa (2003): "Anuario Económico 2003", publicado en <http://www.anuarieco2003.lacaixa.comunicacions.com>.

También observamos que, a mayor tamaño organizativo del ayuntamiento, medido en número de trabajadores, más probabilidad de que el ayuntamiento tenga su propio Dpto. de SI. Esto resulta lógico porque las funciones que éste ejecuta y los procesos que gestiona son más complejos, y deben dar servicio a más personal, de ahí la necesidad de tener profesionales de NTIC en plantilla (tabla 3).

Tamaño ayto.	Servicio de Informática	CPD	NNTT	No hay Departamento	Total
Menos de 30	0	0	0	15	15
30-99	1	0	0	15	16
100- 249	10	0	1	2	13
250 o más	15	4	0	0	19
Total	26	4	1	32	63

Tabla 3. Tamaño ayuntamiento y Dpto. de NTIC

Por último, queremos exponer que, a pesar del escaso conocimiento que los encuestados aducían en materia financiera, por la naturaleza de su puesto de trabajo, podemos afirmar que prácticamente todos los ayuntamientos utilizan fondos locales para sufragar sus políticas de gestión de NTIC, incluida la e-Administración, si bien algunos disfrutaban de subvenciones o aportaciones por parte de la Diputación del Alicante, y de la Generalitat Valenciana. El escaso porcentaje de financiación procedente de la Admón. del Estado, que es superado incluso por otras instituciones de mayor rango como son las europeas, tiene su razón de ser en la descentralización de las competencias al ámbito autonómico, y en la red de relaciones de las AALL y la Diputación Provincial (ver gráfica 4).

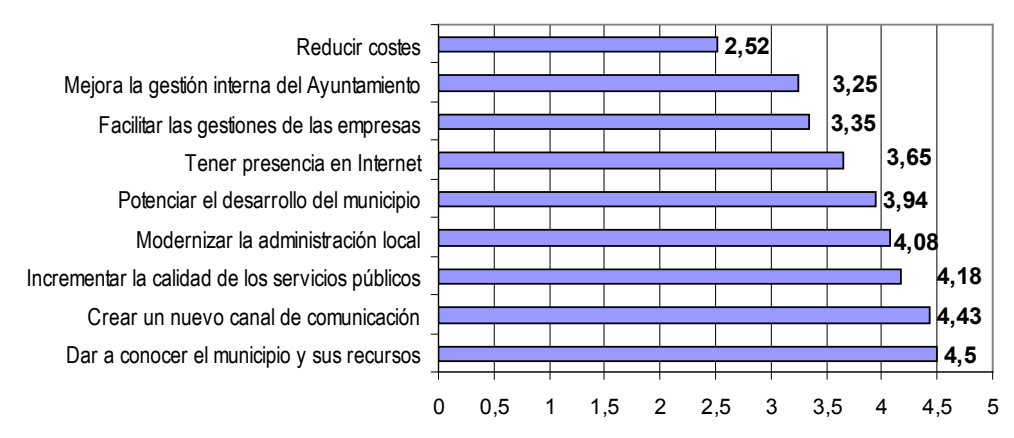


Gráfica 4. Financiación de las iniciativas de NTIC

3. Prácticas de e-administración implantadas en los municipios de la provincia de Alicante

3.1 Razones para la creación de la página web municipal

Comenzando por las razones que esgrimen las AALL encuestadas para crear su página, vemos en la gráfica 5 que las principales son: crear un nuevo canal de comunicación y dar a conocer el municipio y sus recursos, por lo que podemos afirmar que los ayuntamientos han creado estas páginas más como instrumento de imagen desde el ayuntamiento hacia el exterior que como herramienta de mejora de la organización pública.

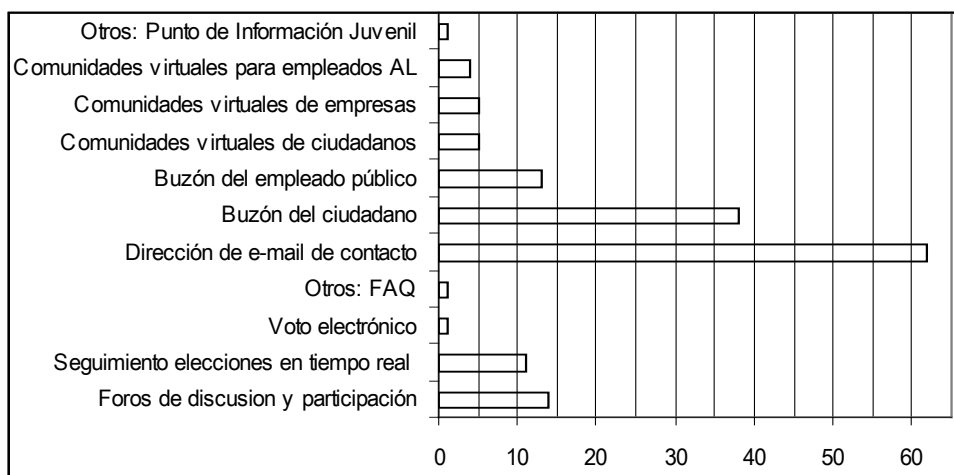


Gráfica 5. Razones para crear la página web (0: nada; 5 máximo)

No se ha prestado tanta atención al aspecto organizacional del recurso de las NTIC, sino que su papel se ha reducido a intermediario entre las AALL y la sociedad. Por tanto, parece ser que la eficacia y la eficiencia en el servicio público no son preocupaciones prioritarias a la hora de publicar la página. Es decir, las NTIC se consideran simplemente un recurso más a la hora de cumplir con estos dos propósitos, si bien no se pueda afirmar que se empleen como herramientas estratégicas para el desarrollo municipal y la modernización de la administración.

3.2 Aplicaciones para la comunicación entre AALL y sus clientes

Prácticamente todos los ayuntamientos con página web tienen al menos una dirección de correo electrónico, o bien genérica o bien funcional del departamento o la persona con la que se quiera contactar (ver gráfica 6). Además, se ha creado la versión virtual del buzón del ciudadano, que, en muchos casos, se trata de la dirección genérica del e-mail del ayuntamiento. El buzón del empleado público, sin embargo, no suele ser un canal muy común ni siquiera en su versión física, sobre todo en los ayuntamientos pequeños donde prima la comunicación informal.

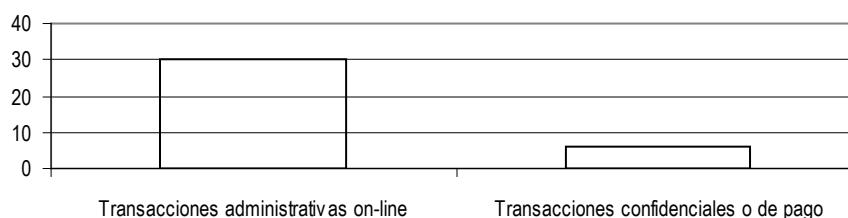


Gráfica 6. Medidas de Interactividad (nº de ayuntamientos)

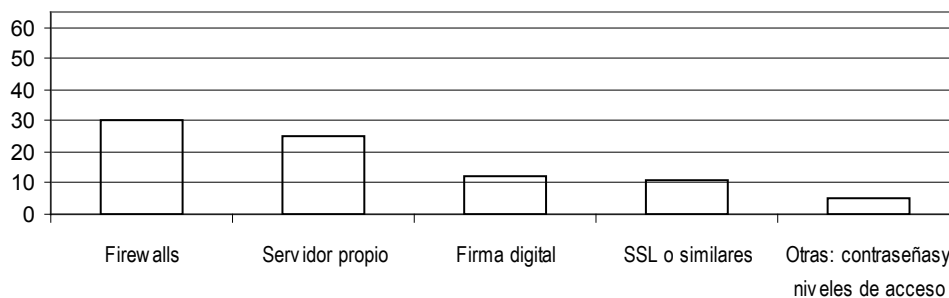
Por último, encontramos otros ayuntamientos, el 42% del total, como se observa en la gráfica 7, cuya página web incluye, junto a la transmisión de información y la realización de trámites administrativos, un conjunto de actuaciones que faciliten la vida de los ciudadanos y empresas, y que suelen comprender ope-

raciones con dinero (pago de impuestos o de multas) u otro tipo de valor muy alto (información confidencial, certificados oficiales, etc.). No obstante, muchas de las páginas web estudiadas no permiten la realización transacciones confidenciales, bien porque no se sienten preparados, o porque no ven la necesidad. Por tanto, esta evolución es sólo aparente y no efectiva.

El éxito de las AALL en este sentido dependerá de la confianza que los clientes de esta AALL depositen en ella, lo cual se relaciona directamente con la implantación de medidas de seguridad y confidencialidad de determinada información (ver gráfica 8), entre las que predomina el uso de cortafuegos y la instalación de servidores propios. Aun así, debemos puntualizar que la falta de algunos o varios de estos parámetros no ha de presuponer que la AALL se encuentre en una etapa poco compleja y evolucionada.



Gráfica 7. Capacidad para realizar transacciones de valor añadido (nº ayuntamientos)

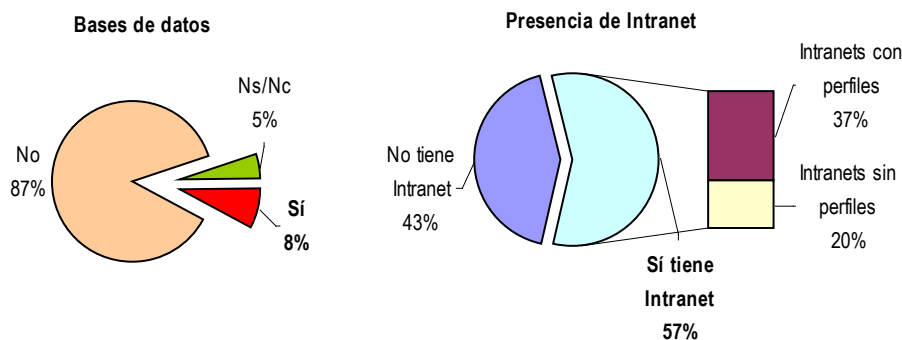


Gráfica 8. Mecanismos para seguridad de las transacciones online (nº ayuntamientos)

4 Nuevas relaciones on-line entre las AALL y sus grupos de interés

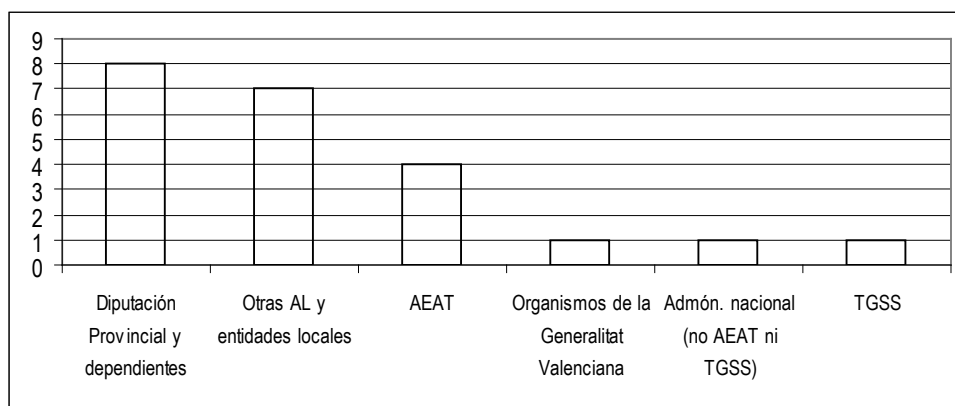
El segundo de los objetivos de este trabajo es analizar las implicaciones de los cambios realizados en las AALL con respecto a su relación con sus grupos de interés internos y externos. Así, se describe la visión de los responsables de informática de los ayuntamientos de la muestra al respecto de estas nuevas relaciones, así como la presencia de ciertos elementos que posibilitan el desarrollo de estos modelos de negocio electrónico con las AALL.

El estudio de la dimensión G2G (Government to Government, es decir, entre AAPP) sólo se podía hacer en aquellas AALL que además de página web, emplearan para su gestión interna una aplicación Intranet, que diera soporte a las relaciones G2G internas (de la administración con sus empleados) y G2G externas (entre diferentes AAPP), con lo que nos quedamos con 37 casos (un 57% del total), como vemos en la gráfica 9, donde se observa que el 57% de las AALL tiene una Intranet como sistema de trabajo interno, aunque tan sólo un 8% ha creado bases de datos de mejores prácticas.



Gráfica 9. Presencia de bases de datos e Intranets organizativas [%]

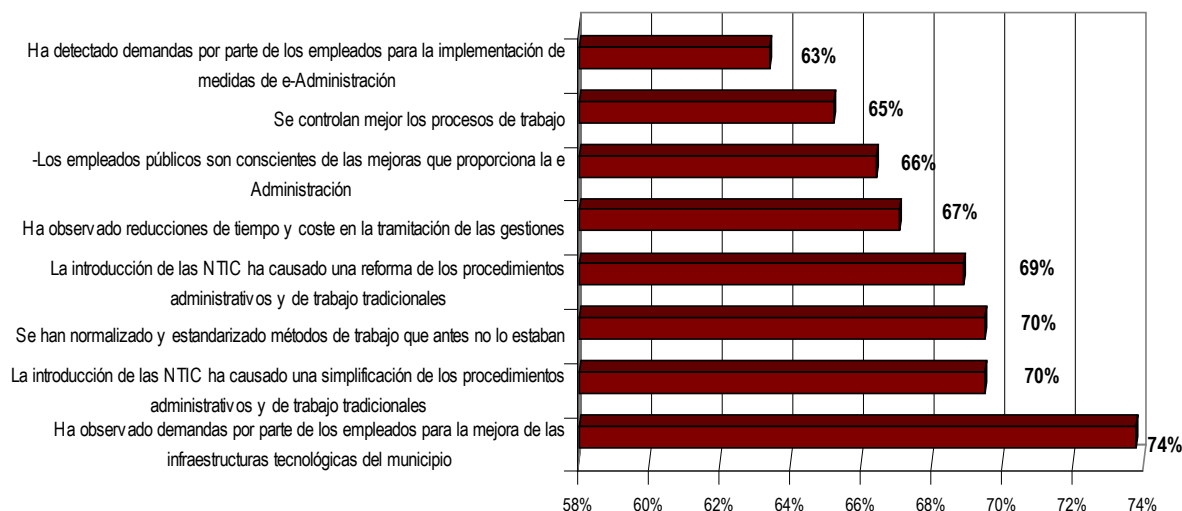
Por su parte, la dimensión G2G externa se encuentra muy poco avanzada, lo cual no es debido solamente a los tradicionales principios especialistas de la burocracia, puesto que ésta fomenta la comunicación vertical siguiendo la jerarquía administrativa. Otros aspectos influyentes son, por ejemplo, los legales, como la Ley de Protección de Datos (LOPD) o la propia naturaleza de las AALL, cuyas tareas son muy diferentes del resto de AAPP, y hacen del aislamiento algo habitual en sus ayuntamientos. Esto se refleja en que son muy pocas las AALL que se han conectado con otros organismos, y de éstas, todas menos una sólo lo están con un organismo público: la Diputación Provincial (ver gráfica 10).



Gráfica 10. Conexiones de la Extranet (G2G externo)

Además, esta dimensión G2G se ve afectada negativamente por la tendencia de las AALL a centrarse en la dimensión G2B (Government to Business, de administración a empresas) y, muy especialmente, en la G2C (Government to Citizens, de administración a ciudadanos), que hace que los ayuntamientos se preocupen más de la prestación final del servicio que del proceso interno de gestión.

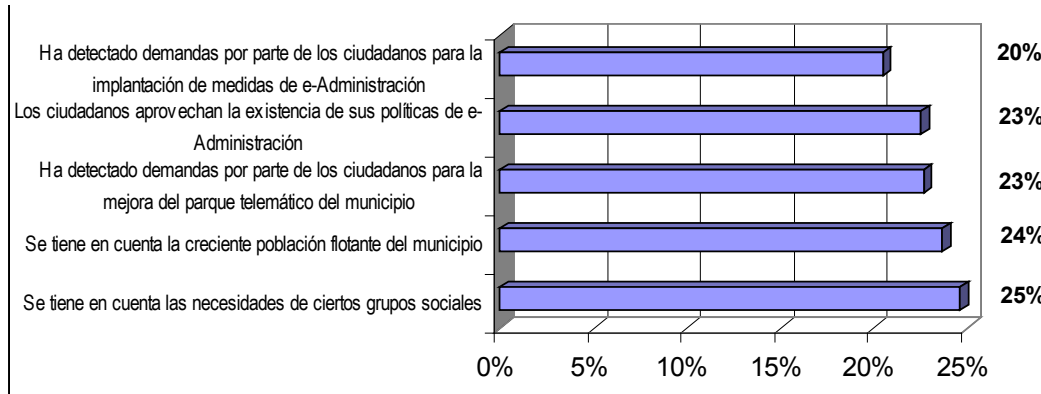
De entre los cambios más importantes originados en las relaciones G2G (ver gráfica 11), tenemos que los empleados públicos exigen mejorar sus infraestructuras tecnológicas, que a fin de cuentas son sus herramientas cotidianas de trabajo, y el reconocimiento de que la introducción de las NTIC ha dado lugar a una simplificación de los procedimientos administrativos y de trabajo, así como a un efecto normalizador y estandarizador de los métodos de trabajo, lo cual redundará de nuevo en la idea de facilitar la labor de los empleados públicos gracias a estas tecnologías. Sin embargo, esta normalización y simplificación de los procesos no parece haberse traducido en reformas organizativas muy apreciables, ni se ha materializado totalmente en reducciones de tiempo y coste en la tramitación de las gestiones.



Gráfica 11. Percepciones del G2G

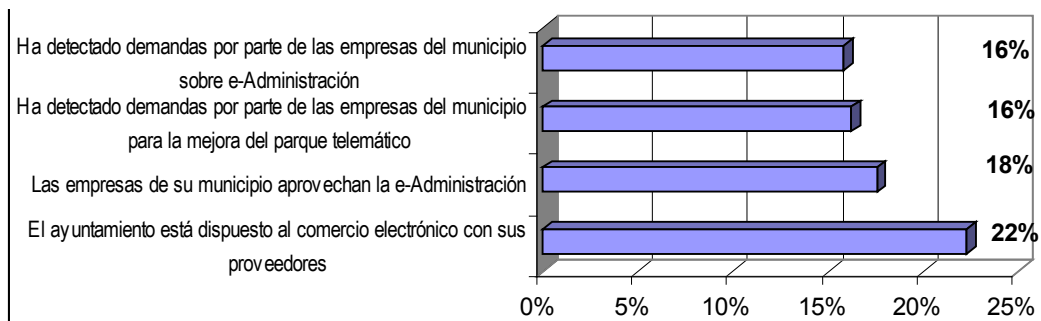
Se podría interpretar la gráfica 11 como que la introducción de las NTIC sí ha afectado a la forma de trabajar de los empleados públicos de aquellas AALL con Intranet, si bien más desde un enfoque individual de simplificación de sus tareas y mejora de las herramientas con las que trabajan, aunque parece que esta mejora no se ha sabido o podido trasladar correctamente a los flujos de trabajo. Es decir, los empleados públicos aceptan la automatización pero no la reforma ni la reestructuración del sistema de trabajo habitual, como tampoco las relaciones integradas con otras AAPP, sino que prefieren que estos cambios no trasciendan a los esquemas fundamentales de tramitación y gestión.

Con respecto a las relaciones G2C, vemos en la gráfica 12 que los ciudadanos son poco exigentes con respecto a la introducción de NTIC en sus relaciones con la AALL, y presentan una baja disposición al empleo de estas tecnologías, si bien hemos de tener en cuenta la limitación de que la información que los encuestados disponen de este tipo de usuarios es menos precisa. Nos encontramos, por tanto, con una escasa implicación de los ciudadanos en estas políticas de e-Administración, bien por desconocimiento de su existencia o por imposibilidad técnica o capacicional de acceso a las tecnologías que les permitan emplearlas (brecha digital). No obstante, las AALL demuestran interés por personalizar sus servicios de e-Administración a las necesidades de sus distintos grupos de ciudadanos, en coherencia con las demás medidas adoptadas para la mejora de su eficacia y eficiencia.



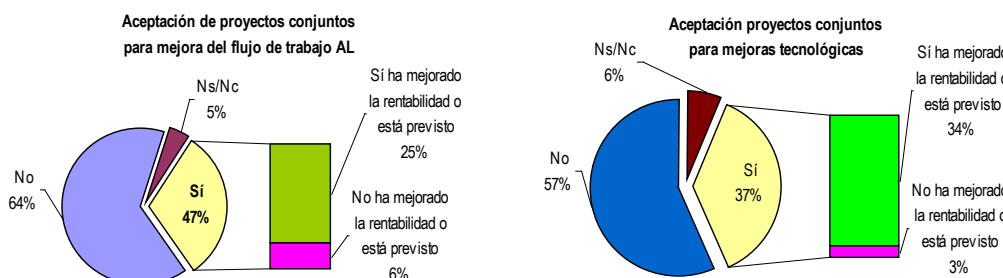
Gráfica 12. Percepciones del G2C

En cuanto al estudio de las relaciones G2B, vemos en la gráfica 13 que las empresas de estos municipios prefieren confiar en sus propios recursos tecnológicos para mejorar su ventaja competitiva, y no demuestran excesivo interés en utilizar las prácticas de e-Administración. Es decir, no se le da mucha importancia a la posibilidad de realizar determinadas transacciones por la Red, ni a la implantación y mejora de infraestructuras tecnológicas por parte del sector público.



Gráfica 13. Percepciones sobre G2B

Por otra parte, se observa que existe una dinámica de colaboración positiva entre las AALL y las empresas de su entorno, con un objetivo claro de rentabilidad pública, que deberá verse favorecida por la implantación de medidas de e-Administración que palien el desinterés o la reticencia demostrada por parte del sector privado en sus relaciones con el sector público (ver gráfica 14). Así, el posible desconocimiento por parte de los empresarios del apalancamiento económico y de tiempo que les proporcionaría el empleo de Internet para hacer sus gestiones con la AALL, preocupaciones como la seguridad de las transacciones, y la cultura empresarial de resistencia al cambio que predomina entre el tejido empresarial español son obstáculos a este desarrollo conjunto de empresas y AAPP.



Gráfica 14. Percepción de la aceptación de proyectos AALL y Empresas Privadas

En definitiva, no se puede afirmar que se dé un cambio en estas relaciones entre AALL y empresas. Es necesario que el tejido empresarial de estos municipios acepte y exija el desarrollo de la e-Administración, y que los ayuntamientos den ejemplo y fomenten el empleo de estos canales alternativos. De este modo, ambas partes reconocerían las ventajas de tiempo y coste que un uso estratégico de las NTIC en las relaciones entre ambos sectores les proporciona, apalancando sus recursos y generando valor añadido a la burocracia y al municipio.

5 Reflexiones finales

La información que nos ofrece este estudio acerca del uso de la administración electrónica nos permite afirmar que este tipo de prácticas se tiene en consideración entre las AALL de la provincia de Alicante como medio para modernizarlas y dotarlas de eficacia. Es decir, su influencia es positiva, no sólo desde el punto de vista de lo conseguido ya, puesto que tiene un nivel bajo como hemos podido comprobar, sino también de las perspectivas de crecimiento y aplicación que se prevén en los próximos años.

Hay que destacar que, si las propias AAPP no son conscientes de las ventajas que reportan estas estrategias basadas en la nueva economía, no serían capaces de transmitir el mensaje que se espera de ellas, no darían ejemplo ni serían catalizadoras del desarrollo de dicha sociedad. Así pues, el papel de los políticos es muy importante, ya que sin su implicación y voluntad expresa estos nuevos recursos no serán considerados estratégicamente, con lo que las AAPP no se beneficiarán de las mejoras de las que son capaces. En este sentido, quisiéramos dirigirles una serie de recomendaciones básicas:

- Creemos necesario dar un paso atrás, aunque suene paradójico, en el concepto de e-Administración, antes de seguir invirtiendo en aplicaciones tecnológicas, que no van a ser tan eficientes como podrían ser si se considerara el propósito para el que se han implantado. Es decir, las AALL precisan reformular los procesos de gestión internos y de atención al público para pasar de la simple automatización de tareas a la verdadera e-Administración.
- Las AALL deben, por una parte, facilitar la creación de lazos de colaboración y aprendizaje semejantes a las redes de empresas privadas para poder aprender unas AALL de otras (a fin de cuentas no tienen competencia entre ellas); y por otra formular y gestionar planes estratégicos que sean capaces de transformar un gasto importante en una inversión acertada.
- Un punto muy importante de mejora para las AALL de la provincia de Alicante es que deben incrementar las acciones de comunicación y motivación para implantar estos mecanismos a nivel interno y externo. Se debe abandonar el enfoque “constrúyelo y que ellos lo usen” que tanto abunda en las formas existentes de e-Government.

En conclusión, la e-Administración es todavía una herramienta joven y poco conocida, si bien sus ventajas parecen atraer a las AALL de la provincia de Alicante. No obstante, aún no han sabido aprovechar todo su potencial estratégico, aunque no todas siguen los mismos pasos, ni tienen el mismo nivel de evolución. Se trata de una población conocedora y con recursos, aunque quizás fallan los aspectos más jerárquicos y políticos, ya que quienes reparten dichos recursos no siempre lo hacen a favor de una gestión estratégica de las NTIC. Así mismo, estas AALL asumen con distinta actitud las nuevas formas de relación entre AAPP y sus usuarios internos y externos, adoptando diferentes posturas a la hora de superar las barreras que este tipo de estrategias afronta, en función de sus parámetros organizativos y de la voluntad de políticos y funcionarios, así como de la dotación de recursos de que disponga.