

José Ignacio Criado*

Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España¹

En los últimos años, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas ha generado un creciente interés por conocer los resultados de esta relación. Aquí se asume la herencia de los estudios sobre la *informatización* de las administraciones públicas, aunque se avanza en una visión que supera el determinismo tecnológico, muy presente en las primeras aproximaciones sobre esta cuestión, hacia una perspectiva compleja que se centra en las dimensiones centrales de la gestión pública y en la existencia de resultados diversos. Este artículo se acerca a la administración electrónica local gracias a una investigación desarrollada en los municipios de una región española. Los datos de la investigación permiten evaluar la difusión de las planifica-

* José Ignacio Criado realizó su doctorado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y se especializó en Administración Electrónica y Nueva Gestión Pública. En la actualidad se encuentra laborando en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid Campus de Somosaguas. Correo electrónico: jicriado@cps.ucm.es.

¹ Artículo recibido el 7 de enero de 2004 y aceptado el 18 de marzo de 2004. Este artículo es una versión revisada de una ponencia presentada en el VI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, celebrado en Barcelona, 18-20 de septiembre de 2003. Agradezco a todos los miembros del grupo de trabajo "El cambio de cultura de las administraciones, necesario para gobernar Europa" su acogida y comentarios. El autor también agradece los comentarios de uno de los evaluadores anónimos. La versión completa de esta investigación ha recibido, en diciembre de 2003, una Mención Especial en el III Premio Fermín Abella y Blave para trabajos de estudio e investigación sobre la Reforma Administrativa en la Administración Local del Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas, España). Este trabajo ha sido posible gracias a una beca de Formación de Personal Investigador financiada por la Comunidad de Madrid, cofinanciada por el Fondo Social Europeo. En recuerdo de las víctimas de los atentados del 11 de marzo en Madrid.

ciones estratégicas, el impacto de las tecnologías en una serie de aspectos de la gestión y la comunicación de las administraciones locales, la repercusión creciente de las páginas *web* en estas organizaciones, así como las barreras que inhiben la extensión de la administración electrónica local. Los resultados permiten desarrollar después una serie de puntos críticos en torno a este fenómeno, de manera que se pretende una utilidad doble para profesionales y académicos de la gestión pública local, asumiendo la importancia política de las tecnologías y el hecho de que son necesarias aproximaciones académicas a este fenómeno que tengan en cuenta el entorno político-administrativo que distingue la gestión de las organizaciones públicas.

Palabras clave: gobierno local y municipal; servicios públicos y utilidades; e-gobierno.

*Between Utopian Dreams and Pessimistic Visions.
An Analysis of the Local Electronics Administration in Spain*

In the last years, the Information and Communications Technologies incorporation into public managements has generated a growing interest in knowing the outcomes of that relationship. Here, we assume the legacy of the public management *Informatization* studies, though advancing in a vision that goes beyond technological determinism, present in the first approaches to this issue, towards a complex perspective that focuses on the central dimensions of public management and the existence of various outcomes. This article approaches local electronic administration by means of a research carried out in the municipalities of a Spanish region. Research data allows the assessment of spreading strategic plans, the impact of technologies in a series of management and communication features of local administrations, the growing effect of Web sites in these organizations, as well as the barriers that inhibit the extension of local electronic administration. The outcomes allow the development after a series of critical points around this phenomenon, so a double profit is hoped for local public management professionals and scholars, assuming the political importance of technologies and the fact that they are necessary academic approaches to this phenomenon taking into account the political-administrative environment that characterizes public organizations.

Keywords: local and municipal government; public services and utilities; e-government.

INTRODUCCIÓN

Este artículo ofrece los resultados de una investigación sobre el desarrollo de la Administración electrónica (desde ahora *e-Administración*) local, examinando algunas tendencias compartidas entre las administraciones locales españolas en referencia a la difusión de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) e Internet. En los últimos años, nuevas tecnologías y redes, especialmente Internet, están optimizando la comunicación de información y algunas de sus aplicaciones más conocidas, sobre todo la *World Wide Web*, han abierto nuevas opciones a las organizaciones, entre ellas las administraciones públicas, para redefinir los términos de su gestión interna y establecer una nueva dinámica de interacción con otros actores. De hecho, uno de los factores que estaría permitiendo el *cambio de entorno* en el que actuaban las administraciones públicas de corte burocrático es la adopción y difusión masiva de nuevas tecnologías (Hood, 1994; Margetts, 1999).

Las computadoras intercomunicadas gracias a redes de telecomunicaciones forman parte de la nueva tecnología que está en el núcleo de operaciones de las administraciones públicas. Hace no mucho tiempo, Hood (1995) hablaba de este fenómeno como uno de los cinco subcampos dentro de la literatura sobre Administración Pública en el contexto de los cambios acaecidos en la disciplina durante las últimas décadas. Sin embargo, a pesar del reconocimiento en aumento de esa realidad, todavía existen importantes lagunas en la literatura sobre el componente electrónico de las administraciones públicas, especialmente en el ámbito local, y más si se tienen en cuenta los nuevos resultados esperados con la introducción de innovaciones basadas en la tecnología *web* (Dunleavy y Margetts, 2002).

El objetivo principal de este artículo consiste en analizar la adopción y difusión de las TIC e Internet en las administraciones locales mediante una investigación cuyos resultados abarcan una muestra amplia de organizaciones en España. Para ello, no sólo se han tenido en cuenta otras investigaciones sobre este mismo fenómeno en otros contextos, sino que también se ha utilizado la propia experiencia anterior en este tipo de estudios (Criado y Ramilo, 2001b, 2003a) y la iniciativa institucional que ha apoyado el proyecto, facilitando la colaboración de las administraciones locales objeto de estudio. Los datos proceden de un cuestionario enviado a todos los gesto-

res de las TIC en las administraciones locales de una región española.² Además, para completar las conclusiones de la investigación y triangular los resultados procedentes de las fuentes citadas, se han realizado varias entrevistas personales a *webmasters*, gerentes y responsables de políticas relacionadas con las TIC en esas organizaciones.

El artículo se divide de la siguiente manera. En la primera sección se desarrolla un marco teórico que considera los principales enfoques que han abordado el fenómeno de las tecnologías en las administraciones públicas, descartando las conclusiones de aquellos autores que ignoran su influencia en la reforma de la gestión pública y planteando la necesidad de evitar el determinismo endémico en muchos estudios anteriores. En segundo lugar, se presentan los resultados de la investigación teniendo en cuenta el contexto de la *e-Administración* local en España y algunas dimensiones de este nivel de gobierno. Después se concretan unos puntos críticos, a modo de sugerencia, en torno a la *e-Administración* local que, por un lado, concretan los hallazgos de la investigación y, por otro, ofrecen pistas para la acción gerencial, así como para la realización de futuras aproximaciones a este fenómeno desde un plano académico.

DE LA INFORMATIZACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.
PERSPECTIVAS SOBRE LAS TECNOLOGÍAS
EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las administraciones públicas han utilizado tecnologías de información desde hace más de 50 años; sin embargo, este fenómeno y sus resultados se han analizado de manera diversa. Como recientemente ha señalado Margetts (2003), el elemento electrónico del gobierno empezó a crecer de manera apreciable desde 1950, periodo que se identifica con la *informatización*³ de las administraciones públicas,

² El trabajo de campo de esta investigación fue completado con la colaboración de la Federación de Municipios de Madrid.

³ Nora y Minc (1978), dieron nombre a una tradición de estudios europeos sobre los efectos de las tecnologías en la sociedad y, por ende, en el sector público, dentro de su famoso Informe al Presidente de la República, *L'Informatisation de la Société*. De hecho, muchos académicos europeos (Frissen, 1992; Scheepers, 1992; Snellen, 1991; Willcocks, 1991), en sus escritos en inglés, han adoptado ese concepto, *informatization*, en lugar de *computerization*, como homenaje a la trascendencia del texto de los autores franceses.

entonces, los primeros *mainframes* desarrollaron de manera repetitiva tareas administrativas a gran escala. Durante las dos décadas siguientes se concretó una rápida difusión de la informática en el nivel micro, esto es, dentro del entorno de trabajo y, más recientemente, la fusión de las telecomunicaciones y la informática ha permitido un incremento de la capacidad de procesamiento de datos y su comunicación entre equipos remotos. No sería sino hasta la década de 1990 cuando la socialización de Internet y su concreción en las aplicaciones basadas en la World Wide Web hicieron que se empezara a hablar de *Electronic Government (e-Government)*.⁴ Ya no cabe duda de que las TIC se han extendido a través de las organizaciones y hoy ninguna administración pública puede decir que esté totalmente libre de ellas. Sin embargo, no hay un único punto de vista desde el que se haya analizado ese proceso y los autores no se han puesto de acuerdo sobre sus resultados. En esta sección se profundiza en esos aspectos.

Indudablemente, las tecnologías han formado parte de las administraciones públicas desde antes del siglo xx, mediante telégrafos, máquinas de escribir o teléfonos. Las administraciones públicas han ido adoptando el equipamiento más moderno que se encontraba disponible en cada momento, de manera que la difusión de las tecnologías en el sector público ha sido, y sigue siendo, un proceso político y administrativo abierto (véase el cuadro 1) (Bellamy y Taylor, 1998). Algunos autores han llegado a plantear que las tecnologías han tenido una importancia estratégica para las administraciones públicas (Hughes, 2003) y que las estructuras organizativas, en parte, descansan en los desarrollos tecnológicos sucesivos (Mintzberg, 1999).

Entre los años 1940 y 1950 aparecen las primeras computadoras modernas, orientadas, sobre todo, al cálculo matemático. Estas computadoras fueron las predecesoras de los llamados *mainframes*, computadoras de gran tamaño que domi-

⁴ En este artículo se asume que las relaciones entre los sistemas de gobernación colectiva y las TIC, Internet y los nuevos medios de comunicación se pueden plantear en tres niveles que componen el término anglosajón *e-Government*: la optimización de la provisión de información, la prestación de servicios públicos y la modernización de la gestión (*e-Administración*); la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos (*e-Democracia*); y la promoción de la gobernanza de los sistemas políticos (*e-Gobernanza*) (Gartner Group, 2000). El interés de este artículo se identifica con la primera de las dimensiones del *e-Government (e-Administración)*, que es el término que se emplea desde este momento. Para una explicación más detallada de esta clasificación, véanse: Criado y Ramilo (2003b); Criado, Ramilo y Salvador (2002). Una visión complementaria basada en las anteriores es la de Sancho (2003).

CUADRO 1. TRAYECTORIA DE LOS CAMBIOS EN LAS TECNOLOGÍAS Y LAS ORGANIZACIONES

<i>1960-1970</i>	<i>1970-1980</i>	<i>1980-1990</i>
<i>Automatización</i>	<i>Informatización</i>	<i>Transformación</i>
Sustitución del trabajador por la máquina	Desarrollo de recursos de información de valor agregado Cambio de maneras de pensar y analizar	Cambio de maneras de hacer
Economías de escala	Economías de alcance	Economías de escala y alcance
Estructura industrial basada en aglomerados	Estructura industrial más fragmentada	
Jerarquías organizativas centralizadas	Retos a las fronteras organizativas, tanto internas como externas	
Culturas/normas tradicionales	Nuevas normas estratégicas y operativas; cambio de cultura	

Fuente: Bellamy y Taylor (1998, 150).

naron la industria informática desde los primeros años de la década de 1950 hasta la de 1980. Las políticas de informatización durante ese periodo tuvieron como resultado el reforzamiento de las tendencias de gestión, entonces ampliamente centralizadas en las grandes organizaciones burocráticas (Bellamy y Taylor, 1998).

Un segundo momento se une a la incorporación de las microcomputadoras. Entonces se producen dos procesos al mismo tiempo; por un lado, el incremento de la capacidad del *hardware*, “cerebro físico” de las computadoras, para realizar cada vez mayor número de tareas. Por otro, el desarrollo de la industria del *software*, o parte lógica, no física, mediante la creación de productos más amigables para los usuarios. Con ello, se concreta un rápido desarrollo y difusión de la informática en el nivel micro, esto es, dentro del entorno de trabajo y del hogar. Las políticas de informatización del sector público adquieren entonces un nuevo cariz, sobre todo, como consecuencia de la capacidad real para poner en entredicho las estructuras organizativas existentes (Seneviratne, 1999). Desde los años 1980 dos innovaciones van a iniciar el camino hacia la llamada telemática (*telecomunicaciones + informática*) (Raya y Raya, 1995): se produce la difusión de la microinformática, que coincidió ampliamente con el desarrollo de unas telecomunicaciones totalmente digitales, junto con la posibilidad de transmisión electrónica de datos, que entonces se

hace completamente factible (Castells, 2000, 2001). En el plano de las administraciones públicas se asume la necesidad de una plena informatización de las capacidades de gestión.

Más reciente es el proceso de digitalización de las telecomunicaciones que, unido a numerosas innovaciones en la arquitectura informática y en los sistemas de información, se considera la base de los impactos más actuales de las TIC en las administraciones públicas. Con la expansión de Internet se han venido a superar o ignorar por completo, los estudios anteriores y el término informatización para hablar ahora de *e-Administración*, que se puede definir de manera sucinta como el uso y difusión de las TIC e Internet en las administraciones públicas. Este concepto está asociado a la provisión de información, la prestación de servicios públicos y la comunicación con otras organizaciones. Esta definición subraya los papeles de gestión, prestación y comunicación del sector público, de manera que se puede comparar con la relevancia inicial del *comercio electrónico* dentro del sector privado, como medio de transformación del núcleo de operaciones de las organizaciones (*The Economist*, 2000).⁵ En conclusión, lo que permite hablar de un salto cualitativo en los últimos años es la existencia de una serie de características específicas en las tecnologías y redes más recientes que, sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden resumir en las siguientes (Heeks, 1999): la capacidad de almacenar una enorme cantidad de información; la capacidad de transferir esa información dentro y a través de unidades administrativas y entre diferentes organizaciones y, por tanto, la posibilidad de enlazarlas; y la capacidad de proceder a cálculos complejos basados en esa información para convertirla en conocimiento.

Dicho lo anterior, ¿cuáles han sido las principales aproximaciones a ese proceso de adopción y difusión de las tecnologías en las administraciones públicas? En general, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX las TIC se han percibido, siguiendo

⁵ Sin querer entrar en este debate, aquí se utiliza un concepto de *e-Administración* que tiene, al menos, una serie de elementos relacionados con el uso creciente de las TIC e Internet en las administraciones públicas. Por un lado, la innovación de las relaciones externas de las administraciones públicas con los siguientes tipos de actores: ciudadanos (*government to citizens*, G2C), empresas (*government to business*, G2B) y otras administraciones públicas (*government to government*, G2G). Por el otro, la reformulación de la gestión de las administraciones públicas en diferentes funciones desde una perspectiva transversal, especialmente, la gestión estratégica, planificación presupuestaria y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, organización, métodos de aprovisionamiento y auditoría y evaluación (Criado, 2003).

la concepción weberiana de la burocracia, como una fuerza racionalizadora de las administraciones públicas (Margetts, 2003). De hecho, casi todas las investigaciones sobre los efectos de las TIC e Internet en las administraciones públicas han llegado a la conclusión de que los procesos de toma de decisión y gestión, así como las propias políticas públicas, se han convertido en algo más racional (Zouridis y Thaens, 2002). Los sistemas de información permiten sistematizar reglas y procedimientos y superar los conocidos problemas de la burocracia weberiana, tales como la racionalidad limitada o la implementación en el nivel operativo (Bovens y Zouridis, 2002).⁶ Todo ello se apoyaría en nuevas posibilidades para realizar cálculos complejos, con nuevas formas de análisis costo-beneficio o transacción de servicios vía web (Margetts y Dunleavy, 2002). Siguiendo esa línea de argumento, la *e-Administración* sería más eficiente que la burocracia, de manera que, si los seguidores de Weber contemplaron la burocracia como la base de progreso social en la primera mitad del siglo pasado, los defensores de la informatización, primero, y la *e-Administración*, después, han visto las computadoras y las redes como el fundamento del progreso en la segunda.

A pesar de que existe una coincidencia amplia sobre las características citadas en torno a las tecnologías que forman parte del proceso de modernización de las administraciones públicas, el análisis de sus resultados se ha hecho desde perspectivas encontradas. La trayectoria de los cambios en las tecnologías y las administraciones públicas ha provocado reacciones diferentes entre los investigadores que se han acercado al estudio de este fenómeno: por un lado, los sueños utópicos se han centrado en los aspectos benéficos de las tecnologías para la sociedad y las administraciones públicas, por el otro, las visiones pesimistas han acentuado el potencial nocivo de las tecnologías para el sector público y la sociedad en general (Dunlop y Kling, 1991) (véase el cuadro 2).

Los autores que se insertan dentro de una tradición que se puede calificar como *utópica* tienen su origen en una visión de la sociedad de la información según la cual las tecnologías ineludiblemente promueven valores deseables y progresivos para la sociedad y las organizaciones (Bell, 1979; Masuda, 1984; Machlup, 1962).

⁶ Estos autores detallan una aproximación en la que hablan de una *screen-level bureaucracy*, que habría sustituido a la clásica *street-level bureaucracy* de Lipsky (1980).

CUADRO 2. PRINCIPALES TEORÍAS SOBRE LA INFORMATIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	<i>Importancia de las TIC en la sociedad de la información</i>	<i>Impacto de las TIC sobre el sistema de gobierno</i>	<i>Principales efectos de las TIC en las administraciones públicas</i>
<i>Utópicos</i>	Promoción de valores deseables y progresivos	Positivo. Promueven libertad, igualdad, transparencia y responsabilidad	Disolución de las estructuras de poder dominantes, debido a las posibilidades de compartir información y conocimiento en toda la organización
<i>Pesimistas</i>	Ruptura de valores deseables y de progreso	Negativo. Promocionan control, desigualdad y arbitrariedad	Reforzamiento del <i>statu quo</i> organizativo a través del uso exclusivo de la información por los grupos dominantes dentro de la organización

Fuente: elaboración propia basado en Dunlop y Kling (1991).

Desde el plano de los sistemas de gobierno, esta visión implica que las tecnologías tienen un extraordinario potencial para cambiar la naturaleza de la realidad política e institucional (Negroponte, 2000; Toffler, 1980, 1990; Zuboff, 1988; Zuboff y Maxmin, 2003). Se esgrime que las TIC mejoran la responsabilidad, la transparencia y la apertura de las instituciones políticas (Grossman, 1995) y potencian las redes sociales y las herramientas de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas (Barber, 1984). Desde esta perspectiva se plantea que las TIC tienen el papel de promover la armonía en el sistema político a través de un reconocimiento social en aumento (Hague y Loader, 1999), que deriva del acceso a información compartida, el desarrollo de valores comunitarios alrededor de la adopción y difusión de las tecnologías (Guthrie y Dutton, 1992) y la igualdad vinculada a la eliminación de las estructuras de poder que van asociadas a la posesión de la información (Wilhelm, 2000).

Las proclamas a favor de una mayor eficacia, eficiencia y economía en las administraciones públicas a través de la adopción de tecnologías son típicas dentro de esta visión. En el plano organizativo, la perspectiva *utópica* se fundamenta en la importancia de compartir conocimiento en el seno de las organizaciones (Peled,

2001). Entre estos autores, algunos plantean que el uso de las tecnologías, sobre todo las relacionadas con Internet, suelen difuminar el poder de las burocracias tradicionales (Holmes, 2001). El punto crítico es que la idea moderna de información y su transformación en conocimiento, ha roto la relación entre las tecnologías y el poder en el seno de las organizaciones (Drucker, 1993), en el sentido de que cada vez más se busca un tipo de conocimiento efectivo que pueda ser aplicado a herramientas, procesos y productos para generar resultados concretos dentro de la cadena de valor (Senge, 1999). Ahora, el conocimiento queda en manos de trabajadores acostumbrados a una creciente complejidad, que construyen aspiraciones compartidas y rechazan trabajar bajo sistemas clásicos de control y jerarquía (Allcorn, 1997). Desde este enfoque, se entiende que las TIC facilitan que las organizaciones poderosas pierdan poder y ofrecen a las organizaciones más débiles la oportunidad de aprovechar al máximo su potencial, ya que la difusión de conocimiento permite relaciones más cooperativas entre grupos débiles o entre ellos y organizaciones más poderosas en un entorno de redes (Zweers y Planqué, 2001). De esa manera, las tecnologías transforman lo que las administraciones públicas hacen y cómo lo hacen (Silcock, 2001) siguiendo una visión guiada por un progreso continuo.

En el otro extremo, los autores escépticos o *pesimistas*, más allá de una visión de la sociedad de la información en la que las tecnologías promuevan valores deseables, argumentan que suelen ser destructivas en lo que respecta a esos valores que los *utópicos* entienden promovidos por aquéllas. Los autores pesimistas afirman que las TIC tienen un claro potencial para generar graves problemas dentro de los sistemas de gobierno de las sociedades. Argumentan que permiten la intromisión y el control de los ciudadanos y que conllevan el peligro de asentar situaciones o escenarios como los planteados originalmente por Huxley (1932) y Orwell (1954), debido a los posibles usos inadecuados o la explotación insegura de potentes bases de datos de los ciudadanos (Beniger, 1986). Primero, porque las TIC se convierten de inmediato en tecnologías de control (Raab, 2001). Segundo, porque en la medida en que las computadoras y las tecnologías digitales entran cada vez más en la vida diaria de los individuos, ofrecen mayores posibilidades a los gobiernos para la identificación, control y escrutinio de los ciudadanos (Taylor y Webster, 1996). Además, se considera que las tecnologías, lejos de lo planteado por los *utó-*

picos, no son inherentemente igualitarias, sino que pueden incrementar las diferencias entre los ricos y los pobres en información (Norris, 2001).

En lo que respecta a las administraciones públicas, los autores *pesimistas* destacan que existe un riesgo latente unido a la posible centralización del poder en las unidades administrativas o departamentos relacionados con la provisión interna de servicios informáticos y sistemas de información. Estos autores reconocen las posibilidades de las TIC para recoger, almacenar y distribuir información en las organizaciones públicas; sin embargo, éstas suelen contener grupos de poder, que luchan por influir en las decisiones acerca de cuáles equipamientos tecnológicos adquirir, cómo organizar el acceso a ellos y cómo estandarizar y regular su uso (Norris y Kraemer, 1996). Desde una perspectiva neoinstitucionalista, se ha considerado que las TIC tienden a reforzar el *statu quo* dentro de las organizaciones, puesto que ofrecen a las elites existentes oportunidades para decidir cuánto invertir, cómo controlar y cuáles prioridades satisfacer con la adquisición de nuevas tecnologías (Bellamy y Taylor, 1996). Esta visión entiende que las instituciones existentes dentro de las administraciones públicas, sus valores, normas y rutinas condicionan los usos y los impactos presentes y futuros de las tecnologías, que se convierten en instrumentos al servicio de las dinámicas organizativas dominantes (Fountain, 2001; Gascó, 2003; Perry *et al.*, 1992). Los más pesimistas han considerado que los fallos y desastres relacionados con las tecnologías generan más riesgos que beneficios, es decir, que aunque las tecnologías provoquen ventajas de muchos tipos, los problemas que conllevan, tales como caídas de sistemas informáticos o fallos administrativos en sectores delicados, superan comparativamente esas ventajas (Hood, 1995; Margetts, 1991).

En contraste con estos dos grupos, la amplia mayoría de los escritos sobre gobierno, administración y políticas públicas han ignorado el fenómeno de la expansión de las TIC e Internet en el sector público. Por poner sólo un ejemplo reciente e ilustrativo, un análisis con impacto mundial sobre la reforma en la gestión pública de varios países occidentales, realizado por Pollit y Bouckaert (2000), menciona las tecnologías de información sólo unas cuantas veces a lo largo de más de 200 páginas. Muchos políticos y gestores que han seguido esta visión perciben las TIC como una herramienta neutral que no interfiere seriamente en la gestión de las

administraciones públicas. Desde esta visión, la *e-Administración* no sería más que una nueva moda.

¿Cuál de estas tres visiones es la acertada? Debido a las propias limitaciones de la investigación, más allá de ofrecer en las siguientes páginas una respuesta definitiva a la pregunta formulada, se aspira a arrojar luz sobre la realidad de la *e-Administración* local, tratando de llamar la atención acerca de una serie de dimensiones de interés. No obstante, aquí se asume la necesidad de superar esas visiones inherentemente deterministas para caminar hacia una posición más equilibrada. Como han planteado Criado y Ramilo (2001a), la relación entre las tecnologías y las administraciones públicas es compleja, de manera que aquéllas no provocan cambios en éstas de manera inevitable, como asumen las posiciones deterministas de uno y otro lado. De ahí la urgencia de estudios sobre este fenómeno desde la perspectiva de la Gestión y Administración Pública: aprehender los componentes principales de la relación entre tecnologías y sector público exige un conocimiento de la realidad política que no siempre se encuentra en los tecnólogos que se han aproximado a este problema. Al menos de forma limitada, éste es el alcance de las próximas secciones.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA LOCAL EN ESPAÑA.
UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS AYUNTAMIENTOS
DE LA COMUNIDAD DE MADRID

En los últimos años se ha extendido una retórica (entre políticos, consultores, directivos, académicos, usuarios internos de las administraciones públicas, ciudadanos, etc.), que asume cambiar, revolucionar, modernizar, transformar... la gestión de las administraciones públicas y la atención a los ciudadanos, además, en muchos casos se plantea aludiendo al uso de las TIC e Internet. Sin embargo, algunos autores han mostrado que a veces no ha existido una verdadera reflexión sobre la naturaleza de la interacción entre reforma administrativa y tecnologías (Margetts, 1999), que los cambios son más limitados que revolucionarios o más diversos que unívocos (Bellamy y Taylor, 1992) y que la actitud de los responsables de gestión ha sido ignorar, aislar o idolatrar más que integrar las TIC dentro de la gestión de las organizaciones públicas (Heeks, 1999). Esa realidad es todavía más palpable entre las

administraciones locales, donde las posibilidades para realizar inversiones en tecnologías y las carencias de personal cualificado son más obvias (Kazama, 1996; Pratchett, 1999).

Aquí se presenta parte de los resultados de una investigación sobre la *e-Administración* local en España, tomando como casos de estudio los municipios con más de 2 mil habitantes de la Comunidad Autónoma de Madrid.⁷ El objetivo de la investigación consistía en recoger de manera sistemática datos sobre la situación de la *e-Administración* dentro del nivel local en una región española, dibujando una foto fija acerca de varias dimensiones de interés dentro de un ámbito de estudio en el que existe una notable escasez de información, a pesar de la abundante retórica de cambio gracias a las tecnologías.⁸

La técnica de recopilación de datos principal de la investigación fue un cuestionario remitido a todos los responsables encargados de la gestión de las TIC en sus respectivos ayuntamientos,⁹ que son las organizaciones político-administrativas que ejecutan con autonomía la gestión pública local dentro de los municipios españoles (Canales, 1997) y se encargan de la prestación de una considerable cantidad de servicios públicos (Bazaga *et al.*, 1998). El cuestionario fue diseñado con preguntas sobre una serie de aspectos cuantitativos de hecho y percepciones relacionadas con las TIC e Internet dentro de los ayuntamientos, y se dividía en cuatro partes:

⁷ Distribuida en 179 municipios, esta región se caracteriza por tener una geografía social con profundas y marcadas diferencias que definen una clara especialización territorial y originan una situación diversa, especialmente, desde un punto de vista poblacional: junto a un municipio de más de 3 millones de habitantes (Madrid), otros siete que superan los 100 mil y otros seis que están entre los 50 mil y 100 mil, existen 43 municipios con menos de 500 habitantes (Del Castillo Cuervo-Arango y Casado Valera, 2000). En este artículo se presenta un universo de ayuntamientos más homogéneos en cuanto a tamaño para facilitar el establecimiento de tendencias compartidas, sin los problemas del inframunicipalismo, muy habitual en España. Por ello, las conclusiones de esta investigación se deben limitar a administraciones locales con una capacidad institucional mínima para gestionar sus recursos tecnológicos, que aquí se han planteado en el umbral de población de 2 mil habitantes, ya que, a partir de este tamaño, empiezan a contar con personal dedicado a esta labor.

⁸ Como excepción, se pueden citar los informes IRIA, realizados cada dos años desde principios de la década de 1990, sobre la situación de la informática en las administraciones regionales y locales. La unidad responsable de estos informes es el Consejo Superior de la Informática y para el Impulso de la Administración Electrónica, órgano que se encarga de la preparación, elaboración, desarrollo y aplicación de la política informática del gobierno.

⁹ En el anexo 1 se relacionan los nombres de todos los ayuntamientos analizados, su población, así como las direcciones URL de sus páginas web.

un bloque de preguntas sobre los recursos generales en TIC disponibles; otro sobre los principales usos que se están haciendo de las TIC dentro de algunas de sus principales áreas de actuación; un tercero que pretendía recoger información sobre las barreras más importantes a la adopción de la *e-Administración* por parte de los ayuntamientos; y, finalmente, se hacían preguntas específicas acerca de las páginas web, en los casos en los que existían.¹⁰ Los destinatarios finales de los cuestionarios fueron los responsables de áreas de Informática, Nuevas Tecnologías, Sistemas de Información, Comunicaciones, Innovación Tecnológica, etc., sólo en algún caso los cuestionarios fueron respondidos por cargos diferentes como Agente de Desarrollo Local o Agente de Innovación Tecnológica.

La presentación de los resultados cuantitativos del estudio se detalla a través de un método estadístico descriptivo que utiliza tablas de frecuencias simples de aparición o medias aritméticas de cada uno de los indicadores, aunque las características específicas de las dimensiones analizadas en cada pregunta se concretan después. Por otra parte, para algunas cuestiones específicas se ha utilizado un análisis cualitativo de los datos, puesto que se trataba de preguntas abiertas en los cuestionarios o bien formaban parte de opiniones expresadas en las entrevistas realizadas a webmasters, gerentes y responsables de políticas relacionadas con las TIC en las organizaciones objeto de estudio.

Esta sección opera primero con un marco de referencia en el cual encuadrar la *e-Administración* local en España; luego se ofrecen una serie de datos básicos sobre los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid; después, se profundiza en el impacto de las TIC e Internet en diferentes ámbitos de la gestión pública local; en cuarto lugar, se plantean algunas de las motivaciones para crear y desarrollar páginas web en estas organizaciones y, finalmente, se concretan cuáles son algunas de las barreras más importantes para la extensión de la *e-Administración* local.

¹⁰ Debido a las dimensiones del cuestionario, no se incluye en el artículo, de modo que, si alguien desea conocer su contenido o ampliar cualquier otra información sobre el conjunto de la investigación (en la que también se llevó a cabo una observación sistemática de las páginas web operativas de todos los ayuntamientos, cuyas URL se recogen en el anexo 1), contará con las facilidades del autor para recibir cualquier material solicitado.

EL MARCO DE REFERENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA
LOCAL EN ESPAÑA

En general, la integración de las iniciativas de promoción de la *e-Administración* en las planificaciones estratégicas para el desarrollo de la sociedad de la información es un rasgo distintivo de la Unión Europea (UE), que también se ha incorporado a la práctica política española. La UE planteó su estrategia sobre *e-Administración* a través del Plan de Acción *eEurope 2002: An Information Society for All*, aprobado en el Consejo Europeo de Santa María de Feira en junio de 2000 y recientemente renovado en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, donde vio la luz *eEurope 2005*.¹¹ El Plan de Acción *eEurope 2002* recogía dentro de sus líneas de acción la “administración en línea”, es decir, la dimensión *e-Administración*, y formuló como objetivo estratégico la necesidad de lograr que una serie de servicios públicos básicos se pudieran completar *en línea* a finales de 2002 (Nistal y Castro, 2002; Quinlivan y Schön, 2002). En ese sentido, se definieron 20 servicios públicos básicos que los estados miembros debían facilitar de forma digital en la fecha citada: ocho de ellos son servicios dirigidos a empresas (G2B)¹² y doce servicios públicos orientados específicamente a los ciudadanos (G2C),¹³ incluida una serie de indicadores sobre su capacidad interactiva que tiene en cuenta cuatro niveles: información, interacción de un sentido, interacción de doble sentido y transacción (Cap Gemini Ernst y Young, 2003; Comisión Europea, 2003; Criado, Hughes y Teicher, 2003). A pesar de que la propuesta global llegaba con un poco de retraso, la formulación resultó muy ambiciosa y provocó importantes expectativas dentro de las administraciones públicas de todos los estados miembros (De Brüne, 2001).

¹¹ En el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa, en marzo de 2000, se concretó el objetivo de “convertirse en la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo en el año 2010” (Comisión Europea, 2002a, 1). Entonces, se aprobó la Iniciativa *eEurope*, que pretendía alcanzar los objetivos allí identificados mediante la rápida explotación de las oportunidades de la nueva economía y, especialmente, de Internet.

¹² Contribuciones sociales para los empleados, impuesto de sociedades, impuesto sobre el valor agregado, registro de una nueva empresa, envío de datos estadísticos, declaraciones de clientes, permisos relacionados con el medio ambiente, aprovisionamiento público.

¹³ Impuesto sobre la renta, servicios de búsqueda de empleo, beneficios de la seguridad social, documentos personales, matriculación de vehículos, licencias de construcción, declaraciones a la policía, bibliotecas públicas, certificados de nacimiento y matrimonio, inscripción en educación superior, anuncio de cambio de domicilio, servicios relacionados con la salud.

Con el Plan eEurope 2005 se ha ampliado la visión sobre la necesidad de promover la e-Administración dentro de la Unión Europea. Por un lado, se han creado los e-Government Awards,¹⁴ que fomentan el *benchmarking* y premian las mejores experiencias de e-Administración en los diferentes niveles administrativos; el e-Government Observatory¹⁵ recoge datos sobre el desarrollo de la e-Administración en los estados miembros; y se ha puesto el acento en el uso y la mejora de los sistemas de traducción automática para cubrir totalmente la diversidad lingüística de los ciudadanos europeos en las relaciones digitales con las administraciones públicas y el papel de los sistemas de autenticación electrónica a la hora de allanar los obstáculos que se oponen al desarrollo de la prestación de servicios públicos electrónicos (Comisión Europea, 2002b).

En el caso concreto de España, la Administración Central ha sido pionera en el proceso de incorporación de tecnologías entre las grandes organizaciones españolas desde 1970. Los proyectos se fueron sucediendo a lo largo de los años y se concretaron en determinados hitos más recientes,¹⁶ de manera que en el momento presente, la e-Administración es un problema con peso renovado en la agenda política y académica (Criado, 2003). En el año 2003 se ha aprobado un nuevo Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica en España, con medidas que tienen como ambicioso objetivo último, nada menos que “lograr una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos” (Ministerio de Ciencia y Tecnología-Ministerio

¹⁴ En la primera edición de 2003 se presentaron 357 candidaturas, de las cuales 65 fueron seleccionadas para su presentación en una conferencia europea de alto nivel sobre e-Government, 15 lograron nominaciones y tres experiencias fueron vencedoras en las respectivas categorías: e-Cooperación entre administraciones públicas (G2G); una vida mejor para los ciudadanos europeos (G2C); y el papel del e-Government en la mejora de la competitividad europea (G2B). Disponible: <http://www.e-europeawards.org>. Fecha de acceso: 9 de marzo de 2004.

¹⁵ El e-Government Observatory es una herramienta de información sobre temas relacionados con e-Government, así como su desarrollo en la Unión Europea. Proporciona a la comunidad relacionada con este tema tanto decisores públicos como profesionales de diferentes ámbitos, un conjunto único de recursos de información y un valioso análisis sobre estrategias, iniciativas y proyectos. Disponible: <http://europa.eu.int/ISPO/ida/jsps/index.jsp?fuseAction=showChapter&chapterID=140&preChapterID=0>. Fecha de acceso: 9 de marzo de 2004.

¹⁶ Entre ellos destacan: ATRIO (Almacenamiento, Tratamiento y Recuperación de Información de Oficinas), INDALO (Modelo de Datos para el Intercambio de Información entre las administraciones públicas), MÉTRICA (Metodología de Planificación, Desarrollo y Mantenimiento de Sistemas de Información), MAGERIT (Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información de las Administraciones Públicas), SICRES (Sistema de Información Común de Registros de Entrada y Salida) o la Intranet Administrativa (como medio de comunicación entre los empleados públicos) (Ministerio de Administraciones Públicas, 1999).

de Administraciones Públicas, 2003, 6). Anteriormente, el Plan de Acción INFO XXI: una Sociedad de la Información para Todos, aprobado en enero de 2001, había planteado sus objetivos de e-Administración con una visión limitada (Adsuara, 2001; Tomé, 2001). Fundamentalmente, se ha subrayado su escasa atención en la formulación a la colaboración con otros niveles de administración de cara a implementar medidas con un cierto alcance intergubernamental (Ramilo, 2001). Por otra parte, las acciones concretas se presentaban de manera desintegrada y divididas según los ministerios encargados de su ejecución, aunque se intentaba ir más allá de la mera orientación a la prestación de servicios digitales (Jordana *et al.*, 2003).

Ahora, con el Plan de Choque, aprobado con fecha de mayo de 2003, la promoción de la e-Administración cuenta con 19 grandes medidas en cuatro áreas: facilitar el acceso público a los usuarios, impulsar el desarrollo de servicios para los usuarios, facilitar el intercambio de información entre las administraciones públicas y apoyar su reorganización interna. Lo realmente importante es que, por primera vez, se plantea con cierta extensión la necesidad de colaboración intergubernamental y se explicita la participación de otros niveles de administración, sobre todo las comunidades autónomas (nivel regional) y los ayuntamientos (nivel local), que gozan de un amplio nivel competencial y son necesarios a la hora de prestar determinados servicios públicos. A pesar de que todavía es pronto para evaluar las posibilidades del Plan de Choque, en los últimos años se han desarrollado algunos proyectos de carácter transversal, como la firma electrónica,¹⁷ el portal del ciudadano,¹⁸ la inter-

¹⁷ La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda es una entidad de certificación pionera en España y en el mundo. El principal objetivo de su proyecto emblemático CERES (CERTIFICACIÓN Española) fue la puesta en marcha de una Autoridad de Certificación de ámbito administrativo estatal, que garantizara la seguridad de las comunicaciones electrónicas a través de redes abiertas, especialmente Internet, mediante la generalización progresiva de la firma electrónica. El paso siguiente es la creación y consolidación del llamado Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNI electrónico). Se trata de una de las medidas estrella del Plan de Choque de e-Administración y se fundamenta en el hecho de que España es uno de los pocos países del mundo que ha implantado un sistema de identificación de ámbito nacional, basado en una característica biométrica (huella dactilar) y en un medio clásico de reconocimiento (fotografía), que tiene una enorme aceptación social, dado que más de 90% de las bases de datos con información sobre personas tienen como clave principal el DNI (Ministerio de Ciencia y Tecnología-Ministerio de Administraciones Públicas, 2003). Recientemente, se ha adaptado la legislación para desarrollar la firma electrónica con la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. Además, se han anunciado varias medidas piloto a implantar a lo largo de los próximos años.

¹⁸ El objetivo central del proyecto del Portal del Ciudadano (la primera versión entró en servicio el 4 de septiembre de 2001 en la URL <http://www.administracion.es>) fue la depuración y selección de los contenidos más

comunicación de registros¹⁹ o el pago de impuestos,²⁰ que dotan a las administraciones públicas españolas de buenas bases para la innovación en el futuro.

Dentro de ese marco general, las administraciones locales españolas no han renunciado a su capacidad para orientar el proceso de incorporación de las TIC e Internet en su gestión y en la atención a los ciudadanos. En el sector público local español la *e-Administración* ha venido a coincidir con una dinámica paralela, de naturaleza netamente política, denominada Pacto Local (Arenilla y Canales, 1999; Canales, 1997). Si bien la aprobación de la Constitución Española consagró la autonomía de los municipios y sus ayuntamientos,²¹ la acción política posterior ha puesto muchos matices a ese mandato constitucional (Baena, 1997), a pesar de la creciente importancia de lo local desde diferentes perspectivas (Borja y Castells, 2001). El punto de llegada de todo ello ha sido el citado Pacto Local, que supone una reorientación política de las administraciones locales en España, de manera que los municipios españoles han visto cómo se introduce un elenco de modificaciones normativas en el ámbito organizativo, funcional e institucional con la finalidad de

interesantes que tenían en la red los organismos que pertenecen a la administración central para su homogeneización e integración en un portal corporativo. El Portal del Ciudadano recibe una media de cerca de 500 mil visitas mensuales. Los servicios más utilizados por número de accesos son: empleo público (20.5%), buscador (12.3%), áreas temáticas (9.3%), ayudas y subvenciones (6.5%), legislación (7.4%), boletines (6.4%). En cuanto a las áreas temáticas, las más demandadas son economía (14.5%), empleo y trabajo (9.9%), impuestos (8.5%), vivienda (6.3%) y pensiones (5.8%) (Criado, 2003).

¹⁹ La acción PISTA (Programa para la Promoción e Identificación de Servicios Emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas) se ha concretado en las administraciones públicas con la creación de la llamada Ventanilla Única. El objetivo perseguido por PISTA-Ventanilla Única fue la utilización de las nuevas tecnologías de telecomunicaciones ligadas a Internet para acercar la administración al ciudadano y, sobre todo, facilitar la interconexión telemática de los registros de las administraciones públicas (Martín, 2001).

²⁰ La Agencia Tributaria ha ofrecido un creciente volumen de información y servicios digitales a los ciudadanos y las empresas, tales como autoservicio fiscal, información sobre impuestos, *software* de ayuda, devolución del impuesto sobre la renta o declaración y pago de otro tipo de impuestos. El resultado de esta buena práctica, además de la aceptación social, ha sido que el organismo se está haciendo merecedor de diversos reconocimientos internacionales, entre otros, el Premio a la Excelencia de las Tecnologías de la Información en el Sector Público, concedido por la World Alliance of Information Technology (el premio sobre tecnologías de información más importante del mundo), así como uno de los tres primeros de la UE (2003), en el área de *e-Cooperación* entre Gobiernos Locales, Centrales y Europeo (Criado, Hughes y Teicher, 2003).

²¹ En el artículo 140 de la Constitución Española se dice que "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos".

fortalecer la gobernabilidad y la eficacia en la gestión pública local (Rodríguez Álvarez, 1997). Se han primado dos aspectos básicos: el establecimiento de nuevos instrumentos para que exista un liderazgo estratégico de los alcaldes y la inserción de innovaciones en la gestión pública para que la implantación de las políticas pueda aumentar los estándares de orientación al ciudadano en cuanto a equidad, calidad, eficiencia y eficacia (Ruano, 2002).

Teniendo en cuenta esa dinámica de cambio en la gestión pública, la difusión de las TIC e Internet en muchos ayuntamientos ha despertado un creciente interés por el estudio de la *e-Administración* local.²² Algunas experiencias aisladas, como los casos de Alcobendas,²³ Barcelona,²⁴ Catarroja²⁵ o Jun,²⁶ entre otros, se pueden considerar en la vanguardia mundial en cuanto a la adopción de diversas experiencias de gobernanza electrónica en sus diferentes dimensiones, tanto en la prestación de servicios públicos digitales, la participación ciudadana, el uso de *software* libre o la democracia electrónica. Sin embargo, no existen estudios sistemáticos que, de manera agregada, den cuenta sobre la difusión de la *e-Administración* local, salvo excepciones muy orientadas a la evaluación de sus páginas web (Criado y Ramilo, 2001b; Fundación Retevisión, 2002, 2003; Ramilo, 2001; Salvador *et al.*, 2000). Estos esfuerzos no han abundado en el conocimiento sobre la *e-Administración* teniendo en cuenta la realidad interna de la gestión de las administraciones locales y resultan evidentes las lagunas sobre tendencias compartidas en su desarrollo. Éste es el marco de referencia en el que se inserta esta investigación.

²² Ese interés se ha concretado en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que, de manera concreta, establece en su artículo 70 bis, apartado 3: "las entidades locales, y especialmente los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las TIC para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas".

²³ Véase página web oficial del Ayuntamiento. Disponible: <http://www.alcobendas.org>. Fecha de acceso: 9 de marzo de 2004.

²⁴ Véase página web oficial del Ayuntamiento. Disponible: <http://www.bcn.es>. Fecha de acceso: 9 de marzo de 2004.

²⁵ Véase página web oficial del Ayuntamiento. Disponible: <http://www.ayto-catarroja.es>. Fecha de acceso: 9 de marzo de 2004.

²⁶ Véase página web oficial del Ayuntamiento. Disponible: <http://www.ayuntamientojun.org>. Fecha de acceso: 9 de marzo de 2004.

DATOS BÁSICOS. LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN
E INTERNET EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Ahora se pasa a conocer una serie de datos básicos sobre las TIC e Internet en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Por un lado, se pretendía profundizar en el nivel de difusión de determinadas redes y tecnologías y, por otro, en el alcance de las planificaciones sobre e-Administración dentro de los ayuntamientos. Inicialmente, cabe decir que sobre el total de organizaciones objeto de estudio (véase el cuadro 3), 45 remitieron el cuestionario completado, lo que supone que la muestra analizada se refiere a casi 50% del conjunto dentro del estrato de población propuesto, lo que asegura el nivel de representatividad de los datos disponibles.

Como se decía, un primer aspecto general que resultaba interesante conocer se refiere a la disponibilidad de uso de determinadas redes y servicios asociados a las TIC ampliamente extendidos en las organizaciones del sector privado. En este caso, se dispone de información sobre el grado de adopción en el conjunto de ayuntamientos analizados de Redes de área local (RAL), Intranets, acceso a Internet y página web (véase el cuadro 4).

En general, se puede afirmar que el acceso a Internet se ha universalizado en los ayuntamientos (100%) y que las páginas web (91.1%) y las RAL (93.3%) están presentes en un amplio porcentaje de ellos. Por su parte, las Intranet han llegado a un número más limitado de organizaciones (37.8%), quizá como consecuencia de la mayor complejidad técnica para desarrollar este tipo de herramienta de comunicación interna. No obstante, más allá de los porcentajes concretos de adopción, lo interesante es realizar una constatación del amplio nivel de presencia dentro de las administraciones locales de este tipo de redes y tecnologías. No sorprende el acceso masivo a la red Internet en los ayuntamientos españoles, observado en otras investigaciones anteriores (Fundación Retevisión, 2002, 2003), lo que demuestra un alto grado de penetración en las administraciones locales en consonancia con su creciente aceptación social.²⁷

²⁷ Los últimos datos del Estudio General de Medios y la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación han mostrado que la difusión de Internet en España todavía está en unos niveles inferiores a los de otros países de su entorno, puesto que no llega a superar el 30% de penetración (27.8%, EGM-AIMC, octubre-no-

CUADRO 3. MUESTRA DE AYUNTAMIENTOS QUE FORMAN PARTE DE ESTA INVESTIGACIÓN

<i>Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid en municipios con más de 2 000 habitantes</i>	%	N
Muestra	48.9	45
Total	100	92

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 4. PRESENCIA DE INTERNET, WWW, INTRANET, RED DE ÁREA LOCAL

<i>Dispone su Ayuntamiento de:</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>	<i>N</i>
Acceso a Internet	100%	—	100%	45
Página web	91.1%	9.9%	100%	45
Intranet	37.8%	62.2%	100%	45
Red de área local	93.3%	6.7%	100%	45

Fuente: elaboración propia.

Dentro de esta panorámica general también se ofrecen datos sobre la presencia y los contenidos de los *planes generales de e-Administración* de los ayuntamientos. En este caso se pretendía conocer el nivel de adopción de programas específicos sobre uso de las TIC e Internet dentro de las administraciones locales, así como una definición de sus planteamientos estratégicos.²⁸ Por un lado, los resultados son escasos en términos generales (véase el cuadro 5), ya que sobre el conjunto de ayuntamientos, menos de una cuarta parte de ellos ha introducido una planificación de estas características.

viembre de 2003. Disponible: <http://www.aimc.es>. Fecha de acceso: 9 de marzo de 2004). La Comunidad de Madrid es la que dispone de una penetración de Internet más alta entre las 17 regiones españolas, con un nivel que alcanza 35.2% de la población.

²⁸ Desde un plano tecnológico, uno de los referentes para conocer la experiencia de los ayuntamientos madrileños respecto a las TIC e Internet es el Proyecto GEMA (Asistencia a la Gestión y Mecanización de los Municipios de Madrid) gestado en 1996, que fue planteado por sus responsables de la Dirección General de Administración Local del gobierno regional como una red corporativa de uso privado entre la Administración de la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos de la región, basada en la tecnología Internet y asociada a unas herramientas de gestión para sus destinatarios (Moya, 1999). No obstante, la eficacia de sus resultados ha sido puesta en cuestión en otro lugar (Criado y Ramilo, 2001b).

CUADRO 5. EXISTENCIA DE UN PLAN GENERAL DE E-ADMINISTRACIÓN

<i>Dispone su ayuntamiento de un programa específico sobre uso y difusión de las TIC e Internet</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>	<i>N</i>
Plan general de e-Administración	24.4%	75.6%	100%	45

Fuente: elaboración propia.

En los casos en los que sí se ha implantado de manera estratégica un programa de e-Administración, se preguntaba de manera abierta por sus objetivos principales. En general, se han detectado una serie de puntos críticos reiterados en las respuestas de los gestores TIC de los ayuntamientos, que conformarían un núcleo de objetivos básicos de los programas de e-Administración local:

- la disponibilidad para los ciudadanos de información y servicios vía digital,
- el acercamiento del ayuntamiento a los ciudadanos mediante la mejora de la comunicación con el entorno,
- la mejora de la gestión interna, sobre todo, en lo que se refiere a la capacidad de intensificar la comunicación entre los organismos ubicados en espacios geográficos dispersos,
- la integración de soluciones y la unificación de sistemas y datos entre diferentes unidades administrativas,
- la automatización de los procedimientos administrativos en diferentes ámbitos de gestión y,
- la optimización de los costos de los recursos técnicos y humanos utilizados.

Se observa que un núcleo pequeño de ayuntamientos, sobre todo los de mayor tamaño, tienen ideas consolidadas sobre cuáles tienen que ser los aspectos estratégicos de una propuesta general de e-Administración local. Como se esperaba, sus esfuerzos se orientan a mejorar la gestión interna y a abrir una nueva vía para la atención a los ciudadanos mediante la provisión de información y la prestación de servicios, fundamentalmente, vía web. Por otra parte, también se ha comprobado que las iniciativas relacionadas con la e-Administración, en general, son propuestas

escasamente ambiciosas. En la gran mayoría de los casos, más bien se trata de medidas en las que destaca la falta de coherencia en su formulación y la escasa consideración de los problemas unidos al proceso de implementación.

Junto a lo anterior, también se solicitaba información sobre las medidas en que los gerentes de los ayuntamientos que carecen de planificación para el desarrollo de la *e-Administración* incluirían en iniciativas generales de este tipo. A objetivos citados por aquéllos, éstos unieron una serie de inquietudes complementarias, especialmente, la atención a la formación de los empleados públicos, la evaluación periódica mediante auditorías, la actualización permanente del equipamiento tecnológico disponible, el establecimiento de estándares de seguridad y privacidad en las relaciones con los ciudadanos y las empresas o la necesidad de generar consenso dentro de la organización en el proceso de implementación.

En resumen, existe un porcentaje limitado de ayuntamientos que han observado la difusión de la *e-Administración* como estratégica y, por tanto, han plasmado su interés (más allá de la adopción de infraestructura básica) mediante una planificación general. A la luz del análisis cualitativo de los datos, y como ya se pusiera de manifiesto en estudios clásicos sobre las tecnologías en las administraciones locales (Danziger y Dutton, 1977; Dutton y Kraemer, 1978; Norris y Kraemer, 1996) muchas de las acciones concretas dentro de la dimensión TIC en este nivel de administración se realizan sin una reflexión en el nivel estratégico sobre su calado político, ni sus consecuencias en la propia organización y la relación con los ciudadanos. A pesar de su contenido técnico, el problema de las tecnologías en las administraciones públicas es político (Norris, 1999), de manera que los políticos son los que han de marcar las líneas generales de incorporación de recursos, aunque las actuaciones sean consensuadas, facilitadas y concretadas en el nivel técnico (Ramíó, 2002). Ahora se pasa a considerar la percepción que tienen los gerentes TIC sobre la difusión e impacto de las tecnologías en diferentes ámbitos de sus organizaciones.

GESTIÓN PÚBLICA LOCAL Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.
RESULTADOS DE UNA VIDA EN COMÚN

Junto al conocimiento de los recursos básicos citados, con el cuestionario se pretendía profundizar en el impacto de las TIC e Internet dentro de diferentes ámbitos de la gestión y comunicación de las administraciones locales. En general, se trataba de localizar la existencia o no de tendencias compartidas hacia una transformación efectiva de la gestión, la prestación de servicios sectoriales o las relaciones con actores del entorno gracias a la utilización de las TIC e Internet por parte de los ayuntamientos. Como se puso de relieve en numerosas entrevistas informales desarrolladas a lo largo del estudio, los responsables directivos de las TIC en las administraciones locales cuentan con una visión muy completa sobre sus organizaciones, tanto en lo concerniente a las tecnologías como sobre diferentes ámbitos de la gestión pública local, debido a la horizontalidad de su función.

La primera dimensión planteada en los proyectos de *e-Administración* como susceptible de transformación se refiere a la gestión interna. En este caso, se deseaba conocer en qué medida las TIC e Internet han transformado determinados ámbitos de la gestión interna de los ayuntamientos analizados, de manera que se preguntó a los directivos por el nivel de impacto (nada (1), poco (2), bastante (3) o mucho (4)) de las tecnologías en determinadas funciones (véase el cuadro 6).

El cuadro 6 refleja una opinión compartida bastante positiva, aunque no revolucionaria, sobre el impacto de las TIC e Internet dentro de la gestión interna de los ayuntamientos. En efecto, existen una serie de funciones clave de la gestión pública local en las que el nivel de aplicación de las TIC e Internet resulta muy apreciable, sobre todo, la gestión económico-financiera, gestión de recursos humanos y capacidad de control. Otro grupo sólo se acerca de lejos a ese nivel, la coordinación entre unidades administrativas y la comunicación interna. Finalmente, dos aspectos concretos como la gestión de proyectos o la gestión documental se han visto afectados en menor medida por las tecnologías, a pesar de que tienen una importancia creciente dentro de las organizaciones públicas.

Más allá de los resultados específicos por funciones, parece que las TIC e Internet se han aplicado más a los ámbitos de gestión relacionados con la posibilidad de

CUADRO 6. IMPACTO DE LAS TIC E INTERNET EN LA GESTIÓN INTERNA*

<i>Cuál ha sido el impacto de las TIC e Internet en su ayuntamiento en los siguientes aspectos relacionados con la gestión: nada (1), poco (2), bastante (3), mucho (4)</i>	<i>Media</i>
Gestión económico/financiera	3.58 (0.63)
Gestión recursos humanos	3.25 (0.75)
Capacidad de control	3.07 (0.70)
Coordinación entre unidades administrativas	2.93 (0.70)
Comunicación interna	2.65 (0.92)
Gestión de proyectos	2.48 (0.97)
Gestión documental	2.44 (0.93)

* Desviación estándar entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia.

obtener, almacenar y distribuir información dentro de las organizaciones (la i de las TIC), que a los que ofrecen la capacidad de mejorar la comunicación dentro de ellas (la c de las TIC). Esto viene a confirmar la idea de que, todavía hoy, los principales usos de las tecnologías en las administraciones públicas se suelen orientar más a la mejora de la eficiencia de la gestión que a la comunicación interna o con el entorno, como se comprueba después. Además, a pesar de que los resultados descartan una tendencia hacia transformaciones radicales en la gestión interna de las administraciones locales, sí muestran una serie de ámbitos de interés compartidos en los que la aplicación de las tecnologías ha sido mucho más que modesta.

En segundo lugar, se presentan resultados sobre el impacto de las TIC e Internet en la prestación de servicios sectoriales. La importancia de esta dimensión reside, no sólo en que los informes que pretenden medir el desarrollo de la e-Administración evalúan el nivel de prestación de determinados servicios públicos mediante páginas web, sino también en la repercusión interna de las TIC e Internet en esa función de prestación con carácter general, y no sólo a través de aquéllas. Este hecho se asienta en la realidad de que los ayuntamientos han asumido cada vez más competencias en diferentes dominios de las políticas públicas en el caso español. Se ha tenido en cuenta la división de los servicios públicos entre aquéllos de carácter per-

CUADRO 7. IMPACTO DE LAS TIC E INTERNET EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SECTORIALES*

<i>Qué impacto han tenido en su ayuntamiento las TIC e Internet para la prestación de los siguientes tipos de servicios públicos: nada (1), poco (2), bastante (3), mucho (4)</i>	<i>Media</i>
Urbanismo	2.91 (0.81)
Desarrollo económico	2.86 (0.83)
Policía	2.84 (0.81)
Deportes	2.68 (0.76)
Empleo	2.65 (0.81)
Cultura	2.63 (0.76)
Servicios sociales	2.49 (0.80)
Obras	2.45 (0.77)
Ambiente	2.37 (0.86)
Ocio	2.34 (0.85)
Formación	2.33 (0.75)
Educación	2.29 (0.77)
Tráfico	2.19 (0.86)
Consumo	2.16 (0.81)
Salud	2.07 (0.81)
Vivienda	1.95 (0.64)
Turismo	1.95 (0.86)
Transporte público	1.83 (0.75)
Limpieza	1.75 (0.81)

* Desviación estándar entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia.

sonal, como educación, desarrollo económico, salud, etc., y urbanos, por ejemplo, medio ambiente, obras, urbanismo, tráfico, etc., siguiendo la misma escala antes utilizada (nada (1), poco (2), bastante (3) o mucho (4)) (véase el cuadro 7).

En general, dentro de esta dimensión se ha manifestado un nivel de impacto apreciable, aunque existen unas diferencias muy significativas entre unos servicios y

otros y, en general, la intensidad es menor que los valores mostrados en la dimensión anterior. Primero, no es igual el uso de las TIC en la prestación de servicios como urbanismo, desarrollo económico o policía, que tienen un calado político mayor, que en los servicios relacionados con el turismo, transporte público o limpieza, en los que su aplicación es muy limitada. Como se decía, existe una serie de servicios públicos en los que los gestores han observado una difusión muy considerable de las TIC, especialmente, urbanismo, desarrollo económico, policía, deportes, empleo, cultura y servicios sociales, que son algunas de las áreas de acción política más relevantes de los ayuntamientos españoles. Segundo, las administraciones locales suelen hacer un uso más intensivo de las TIC e Internet en los servicios de carácter personal, es decir, aquellos orientados directamente a personas, que en los servicios de carácter urbano. Ambos aspectos confirman que la propia naturaleza de los servicios públicos tiene algo que ver con las posibilidades para la utilización más o menos intensiva de las tecnologías en su producción interna o para su completa digitalización.

En conclusión, la prestación de servicios públicos se está viendo transformada, aunque de manera limitada, como consecuencia de la incorporación de las TIC en su producción. En este sentido, las páginas web están incrementando las posibilidades de las administraciones locales de cara a ofrecer una nueva vía para las funciones de provisión. No obstante, y a pesar de las promesas, todavía existe una percepción generalizada de que los cambios se están orientando en mayor medida al núcleo interno de gestión de las organizaciones que a la prestación directa de servicios públicos a los ciudadanos, en otras palabras, se insiste en la idea de que se está buscando la mejora de la eficiencia interna por encima de la satisfacción de los ciudadanos, aunque éstos sean los destinatarios finales de los resultados de la acción gubernamental.

En tercer lugar, el cuestionario interrogaba a los gerentes acerca de su percepción sobre el impacto de las TIC e Internet en la comunicación con otros actores del entorno. Sin duda, esta dimensión es la que presenta niveles más discretos, lo que vuelve a insistir en la necesidad de rechazar cambios revolucionarios asociados a la e-Administración local y menos todavía teniendo en cuenta el impacto global de las TIC e Internet sobre la capacidad de mejora de la comunicación de las organizacio-

CUADRO 8. IMPACTO DE LAS TIC E INTERNET EN LA COMUNICACIÓN CON ACTORES DEL ENTORNO*

<i>Las TIC e Internet han mejorado la comunicación del ayuntamiento con otros actores: nada (1), poco (2), bastante (3), mucho (4)</i>	<i>Media</i>
Otros entes del ayuntamiento	2.74 (1.03)
Administración regional	2.54 (0.90)
Administración central	2.44 (0.85)
Otras administraciones Locales	2.42 (0.90)
Agentes municipales (empresas, sindicatos, etc.)	2.17 (0.86)
Asociaciones culturales	2.07 (0.88)
Asociaciones juveniles	2.07 (0.91)
Administración Unión Europea	2.05 (0.97)
Asociaciones vecinales	1.85 (0.81)

* Desviación estándar entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia.

nes. En esta dimensión también se planteó a los gestores TIC una escala semejante a las anteriores (nada (1), poco (2), bastante (3) o mucho (4)) (véase el cuadro 8), atendiendo a sus percepciones sobre el nivel de impacto en la comunicación con actores del entorno organizativo.

Esta dimensión ofrece unos resultados con menores diferencias entre las categorías formuladas, sin embargo, en conjunto reflejan unos niveles más limitados de cambio que las otras dos dimensiones analizadas previamente. Primero, a pesar de lo que se pudiera pensar *a priori*, se observa una mejora mayor de la comunicación con otras administraciones públicas que, por ejemplo, respecto a otros actores del entorno más próximo, como las asociaciones del municipio u otros agentes municipales como empresas, sindicatos, etc. Segundo, entre las administraciones públicas destaca un impacto mayor en la comunicación con las administraciones regional, central y locales, que con la administración de la UE, que se percibe más alejada y con la que parece que la interlocución se hace sólo un poco más efectiva gracias a las TIC e Internet. Finalmente, las tecnologías han tenido una incidencia menor en

las comunicaciones con otros actores del ámbito local, lo que sucede tanto para los agentes municipales (sindicatos, organizaciones empresariales, etc.), como respecto de las asociaciones del municipio, bien sean culturales, juveniles o vecinales. En todo caso, otros entes internos del ayuntamiento (empresas con participación pública, organismos autónomos, etc.) sí han logrado un alto nivel de mejora, avance fundamentalmente vinculado a la generalización del uso del correo electrónico para la comunicación con este tipo organismos que, a pesar de formar parte del ayuntamiento, no se identifican con su estructura central y disponen de amplios márgenes de autonomía.²⁹

En suma, aquí se abre la puerta a una conclusión de carácter general: a pesar de las facilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías, cada vez más orientadas a la comunicación externa, se aprecia una tendencia de uso hacia la mejora de la gestión interna de las administraciones locales, por encima de su orientación hacia la innovación de las comunicaciones con el exterior. En futuras investigaciones habría que profundizar en las razones de este recelo a enlazar mejor las administraciones locales con un entorno que, al menos de manera intuitiva, parece cada vez más accesible mediante un uso adecuado de los nuevos medios de comunicación disponibles.

LAS PÁGINAS WEB. MOTIVACIONES PARA SU CREACIÓN Y BENEFICIOS DE SU DESARROLLO

Las páginas web se han ido incorporando de manera progresiva a las administraciones locales desde su origen en 1993. Aunque todavía no existe un análisis detallado de este fenómeno, las páginas web se han convertido en la innovación tecnológica más popular que han adoptado las administraciones públicas, en general, y las administraciones locales, en particular, en las últimas décadas (Criado y Ramilo, 2001c). Los estudios que se han centrado en esta tecnología de manera específica destacan su capacidad para convertirse en un nuevo canal de comunicación con los ciudadanos y las empresas, capaz de competir y superar al presencial y telefónico (La Porte, Demchack y De Jong, 2002; Musso, Weare y Hale, 2000; Scavo y Yuhang, 1999; Tho-

²⁹ Para conocer con cierto detalle las características de la administración instrumental en España, véase Pérez (2002).

CUADRO 9. RAZONES DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA LA CREACIÓN DE UNA PÁGINA WEB

<i>En el caso de ayuntamientos con página web, ¿cuáles fueron las razones que motivaron su creación?</i>	<i>%</i>
<i>Establecer un nuevo canal de comunicación del ayuntamiento con el ciudadano</i>	24.3
<i>Modernizar el ayuntamiento y la administración municipal</i>	15.7
<i>Lograr que el municipio esté en la red</i>	14.8
<i>No quedar atrás con respecto al desarrollo de las TIC</i>	11.3
<i>Sistematizar la prestación del servicio de información</i>	9.6
<i>Difundir los logros municipales</i>	7.8
<i>Potenciar el turismo del municipio</i>	6.1
<i>Mejorar la imagen del ayuntamiento</i>	10.4
TOTAL	100

Fuente: elaboración propia.

mas y Streib, 2003), aunque no deje de ser complementario mientras las tasas de penetración de Internet sean tan limitadas en muchos países. Aunque su importancia todavía es relativa dentro de las administraciones locales, las páginas web se han incorporado de manera rápida en el ámbito local español (Criado y Ramilo, 2003a), así como en los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.³⁰ Dentro de este apartado, se pretendía recoger la opinión de los gestores TIC de los ayuntamientos sobre dos aspectos relacionados con sus páginas web: las razones que motivaron su creación y sus principales ventajas de uso.

En lo que respecta a los motivos para la adopción de una página web, en general, se trataba de conocer qué tipo de razones impulsaron a las administraciones locales a acelerar el proceso de incorporación de una página web como parte de su estructura organizativa y, de paso, conocer cuáles fueron las potencialidades y beneficios que observaron en esta tecnología. El cuestionario ofrecía ocho opciones cerradas y se pidió que se seleccionaran tres (véase el cuadro 9).

³⁰ Como se ha dicho antes, dentro de este proyecto de investigación se han analizado todas las páginas web operativas de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (104), casi 60% del total, mientras en el estrato de municipios de más de 2 mil habitantes esa cifra alcanza 91.1% ($N = 41$). Aunque sus contenidos, gestión y estilo varían de manera apreciable entre unas y otras, no deja de ser cierto que el nivel de adopción de esta innovación tecnológica ha sido especialmente rápida en las administraciones locales (Norris, 1999), en comparación con otro tipo de innovaciones previas (Rogers, 1995) (véase el anexo 1).

Lo primero que se puede apuntar es que existe una amplia variedad en las respuestas ofrecidas, dado que una mayoría considerable de las posibilidades cuenta con más de un 10% de presencia. De hecho no se descarta ninguna opción, aunque su concreción sea menor, tal es el caso de potenciar el turismo del municipio (6.1%). La razón que los ayuntamientos consideran como principal para explicar la adopción de una página web es la de establecer un nuevo canal de comunicación del ayuntamiento con el ciudadano (24.3%) y apuntan la necesidad de modernizar el ayuntamiento y la administración municipal como segundo aspecto prioritario de explicación (15.7%).

En estos ayuntamientos suele existir una visión sólida sobre el significado de las TIC e Internet con carácter general. Los directivos conceden más importancia a las razones de creación relacionadas con lograr que el ayuntamiento esté en la red (14.8%) y no quedar atrás con respecto al desarrollo de las TIC (11.3%), que las opciones que se identifican con mejorar la imagen del ayuntamiento o difundir los logros municipales (con el 10.4% y 7.8% de las respuestas, respectivamente), que tienen un carácter más político. Ese mayor peso relativo concedido a las TIC e Internet implica una atención a su propio valor intrínseco, esto es, al valor agregado que aportan a las actividades en las que se aplican de manera intensiva, por encima de la visión como medio o escaparate que, todavía hoy, mueve muchas de las acciones vinculadas a la adopción de una web pública.

La segunda cuestión sobre las páginas web pretendía conocer las principales ventajas asociadas al desarrollo de este tipo de tecnología en las administraciones locales. Esta pregunta refleja una visión interesante acerca de los puntos positivos que los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid han observado durante el uso de sus páginas web. La pregunta se formulaba ofreciendo diez posibilidades cerradas sobre las que se podía elegir un máximo de tres. En este sentido, las ventajas planteadas se seleccionaron atendiendo, principalmente, a dos grandes ámbitos: la gestión interna y la atención a los ciudadanos (véase el cuadro 10).

Las dos principales ventajas de contar con una página web están unidas a la mejora de la atención a los ciudadanos. En este sentido, las respuestas que obtuvieron mayor apoyo se refieren a la posibilidad para el ayuntamiento de establecer un nuevo canal de comunicación con el ciudadano (24.1%), seguida del aumento de

CUADRO 10. VENTAJAS DEL DESARROLLO DE LAS PÁGINAS WEB PARA LOS AYUNTAMIENTOS

<i>¿Cuáles son las principales ventajas de contar con una página web en su ayuntamiento?</i>	<i>%</i>
<i>Mejora de la imagen del ayuntamiento</i>	14.7
<i>Aumento del turismo del municipio</i>	5.2
<i>No quedar atrás con respecto al desarrollo de las TIC</i>	4.3
<i>Establecer un nuevo canal de comunicación del ayuntamiento con el ciudadano</i>	24.1
<i>Modernizar el ayuntamiento y la administración municipal</i>	12.9
<i>Mejorar la información que disponen los ciudadanos</i>	21.6
<i>Incrementar la productividad de los trabajadores</i>	1.7
<i>Mejora de la calidad de los servicios públicos</i>	8.6
<i>Apoyo a la coordinación y gestión internas</i>	1.7
<i>Sistematizar la prestación del servicio de información</i>	5.2
TOTAL	100

Fuente: elaboración propia.

la capacidad para mejorar la información que disponen los ciudadanos (21.6%). Ambas opciones muestran una visión optimista sobre el potencial de este tipo de tecnología, ya que se tiende a subrayar su importancia desde la perspectiva del ciudadano, que en este caso sí parece ser el destinatario final de las mejoras asociadas a la e-Administración local.

Las opciones sobre la mejora de la gestión interna fueron seleccionadas como ventajas en un menor número de casos. Dentro de este grupo se ha considerado la capacidad de mejora de la imagen del ayuntamiento (14.7%), que también cuenta con una clara proyección externa, en mayor medida que las posibilidades para modernizar el Ayuntamiento y la Administración municipal (12.9%) y la mejora de la calidad de los servicios públicos (8.6%), aunque la suma de estas tres categorías da una idea de sus ventajas añadidas de cara al desarrollo de una página web. Una presencia menor tienen otras cuestiones, como el aumento del turismo del municipio (5.2%), así como otros aspectos relacionados con la gestión interna, tales como sistematizar la prestación del servicio de información (5.2%), incrementar la produc-

tividad de los trabajadores o apoyar la coordinación y gestión internas (ambas con un 1.7 por ciento).

En suma, este apartado pone de manifiesto que las páginas web muestran unas características específicas que aportan un nuevo valor añadido para las organizaciones públicas. Bien sea por sus reducidos costos o por su proyección externa, parece cada vez más claro que las páginas web se han convertido en un tipo de tecnología que se está orientando a facilitar la comunicación de las administraciones locales con el entorno de una manera desconocida para otras tecnologías previas. En este punto, algunos autores perciben unas potencialidades muy significativas para el futuro de las administraciones locales (Margetts y Dunleavy, 2002) y la amplia posibilidad que ofrecen muchos ayuntamientos españoles para la prestación de servicios públicos electrónicos es un reflejo de ello.

BARRERAS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA LOCAL. ASPECTOS INTERNOS Y EXTERNOS

Finalmente, se abordan algunos problemas, tanto internos como externos a las administraciones locales, que sus directivos TIC consideran como inhibidores de la difusión de las TIC en ellas. La necesidad de conocer algo más sobre las barreras para extender la *e-Administración* local resulta de gran importancia de cara a delimitar con claridad la problemática de la institucionalización de las tecnologías. Junto con un conocimiento más profundo de la realidad político-administrativa en torno a las TIC, también resulta necesario plantear las barreras que impiden una mayor presencia en las administraciones locales. En este caso, cada una de las preguntas formuladas ofrecía diez posibilidades cerradas de respuesta (más una categoría abierta con *otras* barreras), dando la opción para seleccionar tres propuestas. Como primer comentario general, la categoría “*otras barreras*” fue utilizada en una sola ocasión (refiriéndose a la escasez de estudios de referencia sobre este problema), por lo que se puede decir que los temas seleccionados apuntaron bastante bien la problemática general.

En lo que respecta a las barreras internas, había una serie de puntos críticos de carácter endógeno que se pretendía corroborar mediante las respuestas recibidas.

CUADRO 11. PRINCIPALES BARRERAS INTERNAS PARA LA DIFUSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA LOCAL

<i>¿Cuáles son las principales barreras dentro de la organización de su ayuntamiento para la difusión del uso de las TIC e Internet?</i>	<i>%</i>
<i>Falta de personal</i>	20.3
<i>Problemas de coordinación administrativa</i>	7.6
<i>Formación de los empleados</i>	11.0
<i>Rápida obsolescencia de los equipos</i>	7.6
<i>Desconfianza de los empleados</i>	1.7
<i>Falta de cultura informática en la organización</i>	16.1
<i>Carencia de recursos</i>	22.0
<i>Problemas de seguridad</i>	8.5
<i>No es una prioridad política</i>	5.1
TOTAL	100

Fuente: elaboración propia.

Principalmente, se ha demostrado que los aspectos que los directivos TIC suelen considerar como críticos en la expansión de la e-Administración se refieren a los recursos materiales y humanos, los aspectos de carácter institucional y de cultura organizativa, así como problemas asociados al componente político de la toma de decisiones en el sector público (véase el cuadro 11).

Como se ha dicho, existe una preocupación generalizada por los recursos materiales y humanos relacionados con las TIC dentro de las administraciones locales. En este sentido, dos de las posibilidades de respuesta asociadas con los recursos han superado el 20% de las respuestas. Por un lado, el problema de la carencia de recursos dentro del ámbito material ha sumado el 22.0%, mientras que la falta de personal se ha situado por detrás con el 20.3%. Estos datos confirman algo que algunos gestores públicos han corroborado en conversaciones informales: las carencias de personal y materiales son especialmente sensibles dentro de los departamentos relacionados con las TIC, aunque en algunos casos se puede hablar de carencia casi total de recursos propios, si se excluyen subvenciones y dotaciones procedentes de otras administraciones públicas, en las organizaciones de menor tamaño.

Por otra parte, las barreras institucionales también están claramente representadas en las opiniones de los gestores. De hecho, en tercer y cuarto lugar como barreras internas más importantes se han situado las respuestas relacionadas con aspectos de carácter institucional, siendo la falta de cultura informática en la organización (16.1%) y la preocupación por la falta de formación de los empleados (11.0%) dos claras muestras de inhibidores a la hora de institucionalizar las tecnologías. En este caso, se trata de barreras establecidas como consecuencia de particulares componentes culturales, valores, preparación, creencias que, en determinados contextos públicos, se ha demostrado suponen obstáculos a la innovación basada en las tecnologías.

Finalmente, otro grupo de barreras internas merece una menor preocupación global, aunque existe algún aspecto de especial interés. En primer lugar, la preocupación por los problemas de seguridad (8.5%) pone de manifiesto la necesidad de dotarse de medidas de seguridad internas antes de realizar un intercambio con el exterior que ofrezca un mínimo de garantías. Otros aspectos que se han apuntado en menor medida son los problemas de coordinación administrativa (7.6%), la rápida obsolescencia de los equipos (7.6%) y la desconfianza de los empleados (1.7%). El hecho de que este tema no es una prioridad política (5.1%) no se ha considerado de manera abierta en los cuestionarios, sin embargo, hay que decir que muchos responsables técnicos, de manera privada, han mostrado una preocupación por las carencias en el liderazgo político, como un problema que no facilita la institucionalización de las tecnologías en las administraciones locales. En ese sentido, no hay que obviar como factor determinante el apoyo de los responsables políticos para realizar inversiones materiales, para elaborar políticas de estabilización de recursos humanos y, sobre todo, para que el sector público local adopte una visión estratégica sobre la *e-Administración*, aspecto crítico que supone un verdadero reconocimiento de la naturaleza política de este tema.

El segundo grupo de barreras para la difusión de la *e-Administración* local se refiere a la vertiente externa a las organizaciones. Dentro de las barreras externas que normalmente se plantean como freno a la innovación tecnológica en el sector público se ha entendido que la influencia de los ciudadanos resulta decisiva. A las barreras humanas se han unido otros problemas específicos como la privacidad y la

CUADRO 12. PRINCIPALES BARRERAS EXTERNAS PARA LA DIFUSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA LOCAL

<i>¿Cuáles son las principales barreras externas que frenan la difusión del uso de las TIC e Internet en su Ayuntamiento?</i>	<i>%</i>
<i>Falta de información de los ciudadanos</i>	13.8
<i>Problemas con los proveedores de software</i>	3.7
<i>Reticencias de los ciudadanos a perder el contacto personal con los funcionarios</i>	10.1
<i>Problemas de privacidad</i>	11.9
<i>Falta de implicación de otras administraciones</i>	10.1
<i>Ausencia de percepción de mejora de calidad en la prestación de servicios basados en TIC</i>	10.1
<i>Desigualdad basada en la tecnología (acceso a Internet todavía minoritario en la población)</i>	22.9
<i>Percepción de inseguridad de los ciudadanos</i>	15.6
<i>Ausencia de colaboración del sector privado</i>	0.9
<i>Otras</i>	0.9
TOTAL	100

Fuente: elaboración propia.

seguridad, las relaciones con otras organizaciones, así como la percepción de la tradición administrativa y las formas de relación de las administraciones públicas con los ciudadanos (véase el cuadro 12).

El principal factor mencionado por los directivos es la desigualdad basada en la tecnología (22.9%), es decir, la brecha digital. Esta cuestión pone sobre la mesa la preocupación por la escasa apropiación social de Internet, teniendo en cuenta las diferentes esferas en las que se puede manifestar su difusión. Aunque luego se profundiza más en este aspecto, aquí cabe decir que ha sido el problema más asumido entre todos los planteados. Dentro del resto de barreras externas también se ha formulado la falta de información de los ciudadanos (13.8%). En este sentido, se trata de poner el acento sobre un problema clásico de la gestión pública, si se asume que la actividad pública está orientada a lograr la mayor equidad posible mediante la prestación de servicios y otras acciones desde las administraciones públicas. Sin embargo, las carencias de información sobre el sector público, precisamente, se suelen concentrar en aquellos que tienen menos estudios y renta. En ese

sentido, Internet es un medio donde se reproducen esas desigualdades,³¹ puesto que es utilizado por aquellos con mayor formación y renta, de manera que una actuación pública que refuerce el canal Internet, sin ampliar su difusión o sin potenciar los canales de información presencial y telefónico, estaría favoreciendo, incluso sin desearlo, a aquellos con una mejor posición de partida en la sociedad.

Los problemas de seguridad y privacidad tienen también una incidencia cada vez más importante como barreras externas al desarrollo de la *e-Administración* local. Como se observa en el cuadro 12, se han alcanzado unos resultados considerables en las dos vertientes del tema: la seguridad (inseguridad de los ciudadanos, 15.6%) y la privacidad (problemas de privacidad, 11.9%). En ese sentido, existe una sensibilidad creciente entre los directivos TIC para mejorar la percepción externa sobre la fiabilidad de los canales digitales de comunicación con el sector público, mediante la persecución de los fraudes o las violaciones de la intimidad, a medida que se hace más intensivo el uso de las tecnologías en la intermediación y la prestación de servicios. Otras barreras externas ampliamente compartidas por los ayuntamientos tienen un carácter más heterogéneo. Primero, se trata de las reticencias de los ciudadanos a perder el contacto personal con los funcionarios (10.1%), lo que insiste en la necesidad de entender las TIC no como sustitutivo, sino como un canal complementario de comunicación, junto con el presencial y el telefónico. Además, la cuestión de la falta de implicación de otras administraciones públicas (10.1%) supone la preocupación de las administraciones locales por la colaboración intergubernamental, con especial interés en lo que respecta a compartir recursos humanos y materiales, promover normativa, desarrollar infraestructuras o lograr estándares para avanzar de manera conjunta con los municipios próximos o con características semejantes.

Otras barreras que se ofrecían como susceptibles de atención han merecido una consideración testimonial, tal es el caso de los problemas con los proveedores de software (3.7%) y la ausencia de colaboración del sector privado (0.9%). Parece que los ayuntamientos consideran que los ciudadanos perciben un valor agregado en

³¹ Aunque no se profundiza aquí en este tema, en España sucesivos estudios confirman una discriminación de acceso y uso de Internet basada en la renta, así como otras variables tales como el género o la situación geográfica (EGM-AIMC, encuesta octubre-noviembre 2003; Fundación Retevisión, 2002, 2003; Fundación Telefónica, 2001; Wert, 2000).

las actividades basadas en TIC, pero llama la atención que el sector privado quede al margen de la preocupación de los ayuntamientos, puesto que la incapacidad para asumir riesgos impide en muchas ocasiones la extensión de determinadas infraestructuras en el ámbito rural o no permite asumir a las administraciones locales determinados costos relacionados con las licencias de *software*.

En suma, los resultados de esta investigación permiten hacer un diagnóstico bastante fiable, aunque limitado, sobre algunos aspectos importantes para las administraciones locales en lo que antes se denominaba como su componente electrónico. En la siguiente sección se incide en diez de los puntos que se han considerado críticos a la luz de los resultados obtenidos y se amplían las conclusiones adelantadas aquí.

ALGUNOS PUNTOS CRÍTICOS EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA LOCAL

En la sección anterior se han tenido en cuenta unas dimensiones de análisis que han permitido evaluar, al menos en cierta medida, la importancia creciente de las TIC e Internet para la actividad pública local. En las páginas finales de este artículo se concretan de forma muy resumida algunos puntos críticos relacionados con la difusión de la *e-Administración* y su relación con la gestión pública local, de manera que sin espacio para el detalle, la intención consiste en formular un grupo de problemas (teniendo en cuenta la perspectiva de las administraciones locales desde un plano interno y externo), como síntesis y a modo de sugerencia. Se espera que tengan utilidad para aquellos que estén interesados en este tema, bien sean académicos u otros profesionales, aunque la limitación de espacio deja para futuros estudios una profundización más exhaustiva en cada una de ellas, así como la ampliación de su número a otros temas que, seguramente, han quedado fuera de los que se sugieren y tienen también una incidencia real en este ámbito. Esta formulación es el resultado de una larga reflexión y experiencia en el análisis de la *e-Administración* local desde hace algunos años,³² aunque aquí se abordan también a

³² Durante los últimos años han sido muy enriquecedoras las numerosas entrevistas y conversaciones con gerentes, políticos y empleados de base de diferentes organizaciones, las experiencias analizadas dentro de va-

modo de síntesis de los hallazgos realizados en esta investigación. En el cuadro 13 aparece un resumen del decálogo de puntos críticos con la definición de la problemática que se aborda después.

CUADRO 13. ALGUNOS PUNTOS CRÍTICOS EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA LOCAL

		<i>Puntos críticos</i>	<i>Definición del problema</i>
Ámbito de las administraciones locales	Interno	1. e-Liderazgo y perspectiva estratégica.	La e-Administración precisa de un liderazgo claro dentro de las administraciones locales que facilite una visión estratégica del proceso de cambio basada en tres criterios: empezar pequeño, escalar rápido y distribuir valor.
		2. Integración departamental y orientación a los ciudadanos.	La e-Administración necesita la superación de un modelo basado en la división departamental por un esquema de integración a través de la orientación a las necesidades de los ciudadanos.
		3. Reingeniería de procesos y prestación de servicios públicos.	Una de las cuestiones prioritarias relacionadas con la e-Administración es el cambio de la gestión pública basada en procedimientos administrativos mediante una atención preferente a la prestación de servicios públicos digitales.
		4. Gestión de los empleados públicos del conocimiento.	La utilización intensiva de las TIC dentro de las administraciones locales supone la aparición de los trabajadores públicos del conocimiento que tienen nuevos papeles profesionales y directivos.
		5. Evaluación.	Las administraciones locales necesitan sistematizar la evaluación como una fase más de cualquier acción pública, incluyendo la e-Administración.
	Externo	6. Evitar la brecha digital.	La e-Administración no podrá consolidarse si no se elimina antes la brecha digital, es decir, lo que se ha venido a denominar como una nueva estratificación social basada en la tecnología.
		7. Hacia la e-Democracia local.	La dimensión del fomento de la consulta y participación en los procesos democráticos, e-Democracia, supone una atención creciente al potencial de las TIC de cara a construir nuevos mecanismos de gobernación colectiva.
		8. Garantizar la seguridad y privacidad de los ciudadanos.	La garantía de la seguridad y la privacidad en el intercambio entre los ciudadanos y las administraciones locales a través de canales telemáticos se ha convertido en una dimensión clave para el desarrollo de la e-Administración.
		9. Definición de las relaciones público-privadas.	El carácter red de nuestras sociedades ofrece excelentes oportunidades para potenciar relaciones entre diferentes actores mediante la e-Administración.
		10. Interoperabilidad y relaciones intergubernamentales.	La e-Administración implica la colaboración entre diferentes administraciones públicas, implantando la interoperabilidad de sus tecnologías y sus conceptos de gestión, sobre todo, a través del <i>benchmarking</i> /buenas prácticas.

Fuente: elaboración propia.

rias administraciones públicas, así como los comentarios de colegas investigadores de diferentes universidades y las presentaciones en distintos congresos científicos. Esta sección también se fundamenta en algunos temas propuestos en una publicación anterior (Criado y Ramilo, 2001a).

1. *e-Liderazgo y perspectiva estratégica*. En los últimos años se ha planteado la necesidad de liderazgos efectivos de cara a la consecución de objetivos organizativos mediante una delimitación clara de la misión de las organizaciones. Ahora resulta casi innecesario decir que el liderazgo es crucial para cualquier cambio, dado que sin una dirección bien orientada resulta muy complicado remover las barreras para la transformación organizativa. Al mismo tiempo que los líderes tienen un alto grado de importancia en el uso de las TIC y la consecución de los logros propuestos en las organizaciones públicas, también han de existir otras personas que los acompañen en el proceso, necesitan *e*-campeones a través de quienes se distribuya ese liderazgo a lo largo de diferentes unidades administrativas. Este punto se acompaña de la necesidad de un planteamiento estratégico centrado en el desarrollo de la *e*-Administración (empezar pequeño, escalar rápido y distribuir valor) como un modelo coherente con las características de las administraciones locales. Primero, desarrollando pequeñas ideas que puedan reflejar resultados de forma rápida. Segundo, moviéndose velozmente hacia proyectos más complejos de *e*-Administración que incorporen una mayor cantidad de actividades de la organización en la esfera Internet y ofrezcan una visión global de todo el proceso. Finalmente, creando valor para la organización, esto es, hay que hacer cosas nuevas que aporten una dimensión de las TIC y atiendan costos económicos en función de las expectativas sociales e internas que se esperan satisfacer.

2. *Integración departamental y orientación a los ciudadanos*. La división departamental supone unidades administrativas que intentan mantener su identidad según la lógica propia de la burocracia, sobre todo, a través de prácticas presupuestarias, de gestión de personal o de uso privilegiado de las TIC. Por su parte, una nueva visión integrada de las organizaciones digitales supone pensar primero en las necesidades y problemas más usuales de los ciudadanos, evitando la reproducción de las tradicionales fronteras departamentales que generan frustraciones en la dimensión Internet. Si bien se puede aceptar que los ciudadanos desean mantener el contacto directo con los funcionarios y los edificios públicos, no es menos cierto que determinados servicios tienen todos los rasgos para ser completados gracias a las facilidades de una *e*-Administración abierta las 24 horas del día. Las modificaciones del censo municipal, el alquiler de instalaciones municipales, el pago de tributos, la

edición electrónica de revistas o libros, la teleformación y el *e*-ocio, son servicios que gozan ya de cierto desarrollo en las páginas web de muchas administraciones locales. Más allá de esa reflexión preliminar, el acento ha de situarse en la capacidad que tengan las administraciones locales para afrontar el reto de la diversidad de necesidades de los ciudadanos. Cada vez son más diferentes entre sí los modelos de vida en nuestras sociedades, los horarios, las formas de trabajo y todo ello exige mayor flexibilidad en la actuación del sector público y una de las mejores formas para responder a esas nuevas demandas la proporcionan las TIC, en la medida que los responsables públicos sean capaces de orientar su uso a la satisfacción de los ciudadanos y no las conviertan en fines exclusivos, alejadas de la realidad cotidiana.

3. *Reingeniería de procesos y prestación de servicios públicos.* Una visión orientada a la prestación de servicios electrónicos supone la superación de la visión procedimental de la gestión de las administraciones públicas. En un contexto complejo, basado en redes de actores, la necesidad de articular la gestión pública en base a la cumplimentación de procedimientos administrativos limita que los servicios sean el centro de la actividad pública. Desde ese punto de partida, la *e*-Administración ofrece excelentes oportunidades para profundizar en la mejora y extensión de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos. El sentido de incorporar las TIC a las administraciones locales procede del hecho de dotar de valor agregado a los servicios públicos, no sólo por determinadas oportunidades de acceso ilimitado física y temporalmente, sino también, en función de la percepción por parte de los ciudadanos de una transformación efectiva de las preferencias sociales en políticas públicas a través de nuevos canales.

4. *Gestión de los empleados públicos del conocimiento.* Los empleados públicos, como los de cualquier organización en la que se hace un uso intensivo de las TIC, utilizan las tecnologías para un número cada vez mayor de actividades, lo que supone la posibilidad de distribuir mayor cantidad de información y generar más conocimiento. Cada día aparecen nuevas tareas basadas en la adquisición, procesamiento y distribución de información que requieren el uso intensivo de las TIC, pero sobre todo personas con una preparación específica para su gestión y aplicación adecuada. Dentro de esa dinámica, serían cada vez más necesarios gestores híbridos con conocimientos y habilidades relacionados con la gestión pública, al mismo

tiempo que son expertos en sistemas y redes de información. Este nuevo tipo de gerente requiere los conocimientos y competencias tradicionales de la gestión pública directa (personal, organización, recursos, etc.), junto con conocimientos de gestión de redes dentro de distintas especialidades en la gestión pública (servicios sociales, educación, etc.) y conocimientos y habilidades en dirección y gestión de sistemas de información.

5. *Evaluación.* El punto de partida consiste en tomar conciencia de la necesidad de evaluación y en establecer los criterios de evaluación pertinentes, cuestiones que no están claras, según se desprende de la actuación en determinadas organizaciones públicas. No parece del todo satisfactorio que algunas administraciones locales dispongan de una página web, adquieran determinados equipos o instalen algunas redes, dedicando una importante cantidad de recursos, pero no se preocupen por conocer el perfil de los ciudadanos que acceden ni el grado de satisfacción en sus distintas dimensiones, los usos principales que hacen de las TIC los usuarios internos, qué tipo de aplicaciones prefieren o cuál es el grado de alfabetización digital de su organización. El siguiente paso consiste en entender la propia evaluación como un proceso que debe insertarse en la lógica de evitar análisis *a posteriori*, ya que la justificación y legitimación de determinados proyectos de *e-Administración* puede atravesar fases intermedias de serias dificultades, precisamente, porque no se disponen de instrumentos claros de medida sobre las consecuencias de tales acciones. De ahí la necesidad de plantearse preguntas de evaluación a lo largo de todo el proceso de diseño, toma de decisiones e implementación.

6. *Evitar la brecha digital.* La expresión brecha digital, que se refiere a la desigualdad basada en las tecnologías, alerta sobre la imperiosa necesidad de evitar una fractura económica, social, cultural y política fundamentada en la aparición de un nuevo grupo de discriminados, en este caso, tecnológicos. No cabe duda de que el primer paso para facilitar el acceso de los ciudadanos a las TIC consiste en tomar conciencia de sus propias repercusiones en todos los órdenes de la vida humana. Sin embargo, hoy por hoy, resulta palpable que los niveles de acceso y uso de las TIC e Internet son claramente insuficientes. Hay que insistir en la erradicación de las dinámicas de exclusión de determinados colectivos especialmente sensibles a esta situación y que se acentuarán, muy probablemente, en los próximos diez años si no

se pone antes remedio: ancianos, colectivos que viven en zonas rurales, minorías étnicas y personas con minusvalías físicas. En definitiva, Internet y las TIC suponen una posibilidad inmejorable para acceder a recursos de información casi ilimitados, independientemente de la situación geográfica, física, social o económica. No obstante, evitar la reproducción de dinámicas de exclusión social ya existentes es uno de los grandes retos para las administraciones locales, que han de colaborar para que las TIC sean utilizadas mayoritariamente dentro de sus sociedades, orientando los esfuerzos de promoción en los colectivos de excluidos y consiguiendo una verdadera apropiación social de Internet.

7. *Hacia la e-Democracia local.* En los últimos años se ha extendido el debate en torno al papel de las TIC para desarrollar, promover o facilitar la democracia. Más allá de una desafección global, lo que se constata es un problema de insatisfacción con los sistemas de selección de las elites representativas, un exceso de ritualismo en las vías de representación, una posición de cuasimonopolio de los partidos políticos en el escenario de la participación política y una dificultad para ver reflejadas en las consultas electorales los temas que de manera transversal pueden interesar más directamente a los ciudadanos que la elección del presidente, primer ministro o de un partido para liderar el gobierno. Por ello, el problema de la e-Democracia tiene una relación directa con la capacidad de las TIC para afectar los procesos de innovación democrática, tratando de imaginar nuevas formas de articular la gobernanación de nuestras sociedades, más allá del actual sistema representativo o del viejo ideal de democracia directa. Y en esa dinámica de cambio, algunas experiencias lideradas desde el nivel local han sido pioneras en la aplicación de las tecnologías.

8. Garantizar la seguridad y privacidad de los ciudadanos. La e-Administración supone potenciar las relaciones con los ciudadanos y otras organizaciones mediante terminales y canales remotos. Este hecho genera una incertidumbre ante las posibilidades de fraude dentro de las relaciones entre los actores implicados, sobre todo, en la prestación de servicios digitales que precisan intercambios económicos y datos personales. Actualmente, existe una intensa actividad investigadora en torno a las comunicaciones seguras en Internet, motivada especialmente por el comercio electrónico. No obstante, la problemática asociada a la seguridad y privacidad en las comunicaciones es mayor que la meramente económica o técnica, sobre todo cuando

las administraciones públicas entran en juego. En un escenario de *e-Administración* se trabaja con datos delicados de censos, salarios, historiales médicos, fiscales y otros datos de carácter personal, que componen una larga lista que tiene influencia en la privacidad de los ciudadanos. Al mismo tiempo, la seguridad de las redes a través de las que se producen las comunicaciones de la información es otro aspecto que se ha de considerar desde un plano técnico, aunque con la necesaria visión política sobre su relevancia.

9. *Definición de las relaciones público privadas*. La atención en este punto se refiere a la colaboración de las administraciones locales con el sector privado, no sólo en los proyectos de *e-Administración*, en general, sino también en la propia externalización de los centros gestores de las TIC, en particular. Los problemas de todo tipo que impiden a las administraciones locales hacer realidad sus proyectos tecnológicos han provocado que muchos de esos proyectos de *e-Administración* se hayan fundamentado en la participación activa de determinadas organizaciones privadas a través de diferentes servicios, lo que enlaza con la retórica de cambio de la gestión pública. Dentro de un contexto en el que pocos dudan de la necesidad de sociedades público-privadas en una sociedad basada en redes, las ventajas que pueden conseguir las administraciones locales de la participación privada en proyectos tecnológicos pueden ser varias: cultura, capacidad, financiamiento, etc. Sin embargo, este punto lleva aparejado el problema de la consideración de unos límites a la externalización de la gestión de las tecnologías. Como han demostrado estudios recientes, si las administraciones locales externalizan completamente los centros gestores de las TIC, el resultado es la pérdida absoluta de control, no sólo de este nuevo ámbito, sino también del resto de externalizaciones dirigidas a la prestación de servicios, como consecuencia de la importancia horizontal de las tecnologías en las organizaciones.

10. *Interoperabilidad y relaciones intergubernamentales*. El último punto crítico que se plantea se refiere a la interoperabilidad entre aplicaciones tecnológicas utilizadas por diferentes administraciones públicas y, lo que es más importante, la relación de ese concepto técnico con las relaciones intergubernamentales. La interoperabilidad se refiere a la introducción de estándares en las aplicaciones utilizadas por diferentes administraciones públicas para facilitar la interconexión y coope-

ración en la prestación de servicios digitales. Junto a ello, se considera la necesidad de fomentar la cooperación y coordinación entre las administraciones públicas ante los retos, incertidumbres y problemas asociados a la e-Administración, puesto que el objetivo final consiste en mejorar los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, independientemente de niveles de competencia y adscripciones políticas. En ese sentido, la utilización de las buenas prácticas procedentes de otras organizaciones es uno de los componentes centrales de esa dinámica de colaboración.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha permitido una aproximación a la situación de la e-Administración local en España y, con base en ello, se han realizado determinadas reflexiones sobre este fenómeno de manera más general. Se ha puesto de manifiesto que las tecnologías tienen una importancia considerable en lo que las administraciones públicas hacen y cómo lo hacen, especialmente, en lo que respecta a la gestión interna y la atención a los ciudadanos (provisión de información y prestación de servicios). El análisis ha permitido concretar algunos puntos críticos que permiten a los profesionales y académicos de la gestión pública orientarse sobre los próximos pasos a seguir en torno a la e-Administración local. Se ha asumido que, aunque en las últimas décadas se han realizado importantes contribuciones teóricas sobre el fenómeno de la informatización de las administraciones públicas (más recientemente administración electrónica), sobre todo, desde dos enfoques extremos en cuanto a sus asunciones de partida y los resultados observados, otros muchos estudios acerca de la modernización y reforma administrativa han ignorado esta cuestión. Los datos presentados en este artículo, más que responder de manera explícita y definitiva a los interrogantes sólo sucintamente formulados aquí, permiten confirmar que la relación entre las tecnologías y las administraciones locales es compleja, puesto que como se decía antes no se puede hablar de la existencia de cambios inevitables y orientados a una racionalización inevitable de la actividad administrativa. Además, se ha insistido en la naturaleza política de este fenómeno, como no podía ser menos teniendo en cuenta su incardinación dentro de realidades político-administrativas. De ahí la necesidad de estudios que primen los componentes fundamentales

de la gestión del sector público y, por tanto, requieran un conocimiento específico de este tipo de actividad, no siempre presente en algunas aproximaciones actuales. A nivel práctico, esto se traduce en la creación de equipos multidisciplinares que desarrollen una visión compleja de la realidad política en la que se insertan las tecnologías.

Hay que asumir que las tecnologías han tenido, y seguirán teniendo, una importancia considerable para las administraciones públicas y, por consiguiente, los estudios sobre *e-Administración* incrementarán su presencia durante los próximos años, como así lo atestigua ya la proliferación de congresos y seminarios, así como revistas y libros especializados sobre la materia. Desde una perspectiva práctica, si la *e-Administración* y sus problemas no son acometidos por el sector público con una visión orientada al ciudadano, una planificación intergubernamental adecuada, un apoyo decidido de los políticos, unas inversiones suficientes y un personal capacitado, muchas de sus promesas quedarán en poco más que mitos y meras formulaciones sin contacto con la realidad. Desde un plano académico, si el análisis de la *e-Administración* no tiene en cuenta los trabajos anteriores sobre el fenómeno de la informatización, los retos para la gestión y la comunicación de las administraciones públicas originados por las nuevas tecnologías (especialmente Internet) y la especialidad del sector público respecto de las organizaciones privadas, puede que existan serios problemas para ubicar este problema dentro del estudio de una nueva gestión pública en cambio. En este último caso, investigaciones comparadas, una mayor sistematización de los análisis (más allá de la descripción de experiencias de éxito) y una visión enriquecida con aportaciones de diferentes disciplinas pueden colaborar en esta tarea colectiva. 

ANEXO 1. AYUNTAMIENTOS ANALIZADOS EN ESTA INVESTIGACIÓN

	<i>Nombre del ayuntamiento</i>	<i>Población</i>	<i>Dirección web (URL)</i>
1	Alcalá de Henares	179 602	http://www.alcobendas.org
2	Alcobendas	95 104	http://www.alcobendas.org
3	Alcorcón	149 594	http://www.ayto-alcorcon.org
4	Algete	16 011	http://www.algete.org
5	Aranjuez	40 928	http://www.aranjuez.net
6	Boadilla del Monte	27 145	http://www.ayto-boadillam.es
7	Brunete	6 216	http://www.brunete.org
8	Cadalso de los Vidrios	2 329	http://www.cadalsodelosvidrios.org
9	Campo Real	2 977	http://www.pglocal.com/madrid/camporeal
10	Chinchón	4 346	http://www.ciudad-chinchon.com
11	Ciempozuelos	15 075	http://www.ayto-ciempozuelos.org
12	Cobeña	3 253	http://www8.madrid.org/gema/goc/041
13	Collado Villaba	48 885	http://www.ayto-colladovillalba.org
14	Colmenarejo	5 570	*
15	Coslada	79 862	http://www.ayto-coslada.es
16	El Boalo	3 810	http://www8.madrid.org/gema/goc/023
17	El Escorial	11 912	http://www.ayto-elescorial.es
18	Getafe	153 868	http://www.ayto-getafe.org
19	Guadarrama	11 280	http://www8.madrid.org/gema/goc/068
20	Las Rozas de Madrid	62 527	http://www.ayto-lasrozas.com
21	Leganes	174 436	http://www.leganes.org
22	Los Molinos	3 691	http://www.losmolinos-madrid.com
23	Madrid	3 016 788	http://www.munimadrid.es
24	Majadahonda	52 864	http://www.majadahonda.org
25	Mejorada del Campo	17 560	http://www8.madrid.org/gema/goc/084
26	Móstoles	198 819	http://www.ayto-mostoles.es
27	Navacerrada	2 016	http://www8.madrid.org/gema/goc/093
28	Parla	80 545	*
29	Pinto	31 737	http://www.ayto-pinto.es
30	Pozuelo de Alarcón	68 470	http://www.ayto-pozuelo.es
31	Robledo de Chavela	2 645	http://www.espaciobledo.com
32	San Fernando de Henares	36 658	http://www.ayto-sanfernando.com
33	San Lorenzo de el Escorial	13 164	*

EXPERIENCIAS RELEVANTES

	<i>Nombre del ayuntamiento</i>	<i>Población</i>	<i>Dirección Web (URL)</i>
34	San Martín de la Vega	12 382	http://www.ayto-sanmartinvega.e
35	San Martín de Valdeiglesias	6 348	http://www.sanmartindevaldeiglesias.org
36	San Sebastián de los Reyes	60 323	http://www.ssreyes.org
37	Torrelodones	15 916	http://www.ayto-torrelodones.es
38	Torres de la Alameda	4 871	http://www8.madrid.org/gema/goc/154
39	Tres Cantos	37 688	http://www.tres-cantos.org
40	Valdemorillo	7 111	http://www.ayuntamientovaldemorillo.com
41	Valdemoro	34 163	http://www.ayto-valdemoro.net
42	Villalbilla	5 138	http://www.ayto-villalbilla.or
43	Villanueva de la Cañada	12 109	http://www.ayto-villacanada.es
44	Villarejo de Salvanés	5 871	http://www.villarejo-de-salvanes.com
45	Villaviciosa de Odón	21 461	*

* No tenía página web en el momento del análisis.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Adsuara, Borja (2001), “El impulso de la sociedad de la información en España”, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núms. 1-2, pp. 359-379.
- Allcorn, Seth (1997), “Parallel Virtual Organizations: Managing and Working in the Virtual Place”, en *Administration & Society*, vol. 4, núm. 29, pp. 412-439.
- Arenilla, Manuel y J. Manuel Canales (eds.) (1999), *Gobierno y pacto local*, Ministerio de Administraciones Públicas-Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Baena, Mariano (1997), “Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles”, en C. Alba y F. Vanaclocha (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley.
- Bazaga, Isabel, Ernesto Carrillo, Juan A. Ramos, José Sosa y Manuel Tamayo (1998), *El consumo y la calidad de los servicios públicos. Estudio de caso de la ciudad de Coslada*, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Comunidad de Madrid-Ayuntamiento de Coslada, Madrid.
- Bell, Daniel (1979), “The Social Framework of the Information Society”, en M. L. Der-

- touzos y J. Moses (eds.), *The Computer Age: A Twenty Year View*, MIT Press, Cambridge.
- Bellamy, Christine y John A. Talyor (1992), "Informatisation and New Public Management: An Alternative Agenda for Public Administration", en *Public Policy and Administration*, vol. 3, núm. 7, pp. 29-41.
- (1994), "Reinventing Government in the Information Age", en *Public Money & Management*, vol. 3, núm. 14, pp. 59-62.
- (1996), "New Information and Communications Technologies and Institutional Change. The Case of the UK Criminal Justice System", en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 4, núm. 9, pp. 51-69.
- (1998), *Governing in the Information Age*, Open University Press, Buckingham.
- Beniger, James R. (1986), *The Control Revolution. Technological and Economical Origins of the Information Society*, Harvard University Press, Cambridge.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (2001), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, 5a. ed., Taurus, Madrid.
- Bovens, Mark y Stavros Zouridis (2002), "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control", en *Public Administration Review*, vol. 2, núm. 62, pp. 174-184.
- Canales, José Manuel (1997), "La reorientación y revitalización de los gobiernos locales en España", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 10, pp. 67-74.
- Cap Gemini, Ernst y Young (2003), *Overall Report Oct 2001 - Oct 2002. On Line Availability of Public Services: How Does Europe Progress? Web-Based Survey on Electronic Public Services*, Comisión Europea, Bruselas.
- Castells, Manuel (2000), *Internet y la sociedad red. Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento*, Universitat Oberta de Catalunya, disponible en <http://www.uoc.edu/web/esp/articles/castells/print.html>. Fecha de acceso: 19 de enero de 2003.
- (2001), *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Plaza y Janés, Barcelona.
- Comisión Europea (2002a), *eEurope 2002 Benchmarking Report*, Comisión Europea, Bruselas.

- Comisión Europea (2002b), *eEurope 2005. Una sociedad de la información para todos*, Comisión Europea, Bruselas.
- (2003), *eEurope 2002 Final Report*, Comisión Europea, Bruselas.
- Crespo, Jorge y Gema Pastor (eds.) (2002), *Administraciones públicas españolas*, McGraw-Hill, Madrid.
- Criado, J. Ignacio (2003), “¿Retórica o realidad? La promoción de la e-Administración en España. Una aproximación a la situación en la administración general del estado”, en *Prospectiva*, núm. 25, pp. 11-22.
- Criado, J. Ignacio y M. Carmen Ramilo (2001a), “e-Administración, ¿un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. I, núm. 61, pp. 11-43.
- (2001b), “¿Qué está haciendo hoy Internet en el ámbito local? Análisis comparado de las comunidades autónomas del País Vasco y Madrid”, en *Inguruak, Revista Vasca de Ciencias Políticas y Sociología*, núm. 30, pp. 171-184.
- (2001c), “Definiendo la e-administración. Las páginas web de las administraciones públicas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 22, pp. 123-138.
- (2003a), “e-Government in Practice. An Analysis of Web Site Orientation to the Citizens in Spanish Municipalities”, en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 3, núm. 16, pp. 191-218.
- (2003b), “Gobierno y administración pública en la sociedad de la información”, en *Análisis Local*, vol. VI, núm. 51, pp. 59-74.
- Criado, J. Ignacio, Owen Hughes y Julian Teicher (2002), “e-Government and Managerialism: A Second Revolution in Public Management”, Ponencia presentada en el VI International Research Symposium on Public Management, 8-10 de abril, Edinburgo, disponible en <http://www.ems.ed.ac.uk/irspmvi/papers/criado-hughes-teicher22.pdf>. Fecha de acceso: 7 de julio de 2003.
- (2003), *e-Government in Australia and Spain: A Study of Contrasts and Similarities*, Working Paper, núm. 31, Department of Management, Monash University, disponible en http://www.buseco.monash.edu.au/depts/mgt/research/working_papers/2003/wp31-03.pdf. Fecha de acceso: 7 de julio de 2003.
- Criado, J. Ignacio, M. Carmen Ramilo y Miquel Salvador (2002), *La necesidad de teo-*

- ría(s) sobre gobierno electrónico. Una propuesta integradora*, Mención Honorífica, XVI Concurso de Ensayos y Monografías del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), octubre, Lisboa, disponible en <http://www.CLAD.org.ve/estudio3.html>. Fecha de acceso: 11 de febrero de 2003.
- Danziger, James N. y William H. Dutton (1977), "Computers as an Innovation in American Local Governments", en *Communications of the ACM*, vol. 12, núm. 20, pp. 945-956.
- De Brüine, Frans (2001), "e-Government. A European Priority", en C. Prins, *Designing e-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, Kluwer Law International, La Haya.
- Del Castillo Cuervo-Arango, Fernando y Carlos Casado Valera (2000), "Perfil socio-económico de los municipios madrileños en los 90". Informe del Instituto de la Comunidad de Madrid, Madrid, disponible en: <http://www.madrid.org>.
- Drucker, Peter (1993), *Post-capitalist Society*, Harper Business, Nueva York.
- Dunleavy, Patrick y Hellen Margetts (2002), *Government on the Web 2002*, National Audit Office, Londres.
- Dunlop, Charles y Rob Kling (1991), "Introduction. Social Controversies about Computerization", en C. Dunlop y R. Kling (eds.), *Computerization and Controversy. Value Conflict and Social Choices*, Academic Press, San Diego.
- Dutton, William H. y Kenneth L. Kraemer (1978), "Management Utilization of Computers in American Local Governments", en *Communications of the ACM*, vol. 3, núm. 21, pp. 206-218.
- Fountain, Jane E. (2001), *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, Washington.
- Frissen, Paul H. A. (1992), "Informatization in Public Administration: Introduction", en *International Review of Administrative Sciences*, núm. 58, pp. 307-310.
- Fundación Retevisión (2002), *e-España 2002, Informe Anual sobre el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España*, Madrid.
- (2003), *e-España 2003, Informe Anual sobre el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España*, Madrid.
- Fundación Telefónica (2001), *La sociedad de la información en España. Perspectiva 2001-2005*, Madrid.
- Gartner Group (2000), *Singapore's e-Government Initiative*, Gartner First Take, Stanford.

- Gascó, Mila (2003), "New Technologies and Institutional Change in Public Administration", en *Social Science Computer Review*, vol. 1, núm. 21, pp. 6-14.
- Grossman, Lawrence K. (1995), *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, Penguin Books, Londres.
- Guthrie, K. Kendall y William H. Dutton (1992), "The Politics of Citizen Access Technology: The Development of Public Information Utilities in Four Cities", en *Policy Studies Journal*, vol. 4, núm. 20, pp. 574-598.
- Hague, Barry N. y Brian D. Loader (eds.) (1999), *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*, Routledge, Londres.
- Heeks, Richard (ed.) (1999), *Reinventing Government in the Information Age. International Practice in IT-Enable Public Sector Reform*, Routledge, Londres.
- Holmes, Douglas (2001), *e-Gov. e-Business Strategies for Government*, Nicholas Brealy Publishing, Londres.
- Hood, Christopher (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press, Buckingham.
- (1995), "Emerging Issues in Public Administration", en *Public Administration*, vol. 2, núm. 73, pp. 165-183.
- Hughes, Owen (2003), *Public Management and Administration*, 3a. ed., Palgrave Macmillan, Londres.
- Huxley, Aldous (1932), *Brave New World*, Chatto and Windus, Londres.
- Jordana, Jacint, David Sancho, David Fernández, Yanina Welp e Imma Puig (2003), *Planificant la Societat de la Informació. Una Anàlisi de les Iniciatives Impulsades per les Administracions Públiques a Espanya*, DURSI-Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Kazama, Norio (1996), "The Regional Informatization Policies of the Local Governments in Japan: Why They Fail to Increase Communication with Citizens", en *Information Infrastructure and Policy*, núm. 5, pp. 279-289.
- La Porte, Todd M., Chris C. Demchak y Martin de Jong (2002), "Democracy And Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations", en *Administration & Society*, vol. 4, núm. 34, pp. 411-446.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- Machlup, Fritz (1962), *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*, Berkeley University Press, Berkeley.

- Margetts, Hellen (1991), "The Computerization of Social Security: The Way Forward or Step Backwards?", en *Public Administration*, vol. 3, núm. 69, pp. 325-343.
- Margetts, Hellen (1995), "The Automated State", *Public Policy and Administration*, vol. 3, núm. 10, pp. 88-103.
- Margetts, Hellen (1999), *Information Technology in Government: Britain and America*, Routledge, Londres.
- (2003), *Electronic Government: Method or Madness?*, Conferencia Inaugural, School of Public Policy, University College of London, 13 de febrero.
- Margetts, Hellen y Patrick Dunleavy (2002), *Better Public Services Through e-Government*, National Audit Office, Londres.
- Martín, Tomás (2001), "Proyectos para una administración electrónica en España", en *Reforma y Democracia*, núm. 20.
- Masuda, Yoneji (1984), *La sociedad informatizada como sociedad post-industrial*, Tecnos, Madrid.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología-Ministerio de Administraciones Públicas (2003), *Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España*, Ministerio de Ciencia y Tecnología-Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Mintzberg, Henry (1999), *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona.
- Moya, Fernando (ed.) (1999), *GEMA Proyecto de Apoyo a la Mecanización de los Municipios de Madrid*, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Comunidad de Madrid, Madrid.
- Musso, Juliet A., Christopher Weare y Matthew L. Hale (2000), "Designing Web Technologies for Local Governance Reform: Good Management or Good Democracy?", en *Political Communication*, vol. 1, núm. 17, pp. 1-19.
- Negropone, Nicholas (2000), *El mundo digital*, Ediciones B, Barcelona.
- Nistal, Gloria y José Ma. Castro (2002), *Racionalización de la políticas de administración electrónica en la Unión Europea. Un repaso a los grupos de trabajo de administración electrónica*, Ministerio de Administraciones Públicas-Fundación Retevisión, Madrid.
- Nora, Simon y Alain Minc (1978), *L'Informatisation de la Société*. La Documentation Française, París. [Edición en español: *La informatización de la sociedad* (1980), Fondo de Cultura Económica, México.]
- Norris, Donald F. (1999), "Leading Edge Information Technologies and Their Adoption:

- Lessons from U.S. Cities”, en G. D. Garson. Hershey (ed.), *Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends*, Publishing Idea Group.
- Norris, Donald F. y Kenneth L. Kraemer (1996), “Mainframe and PC Computing in American Cities: Myths and Realities”, en *Public Administration Review*, vol. 6, núm. 56, pp. 568-576.
- Norris, Pippa (2001), *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Orwell, George (1954), *Nineteen-Eighty-Four*, Penguin, Middlessex.
- Peled, Alon (2001), “Centralization or Difusion? Two Tales of Online Government”, en *Administration & Society*, vol. 6, núm. 32, pp. 686-709.
- Pérez, Pedro L. (2002), “La administración instrumental de las administraciones públicas Españolas: organismos autónomos y entidades públicas empresariales”, en J. Crespo y G. Pastor (eds.), *Administraciones Públicas Españolas*, McGraw-Hill, Madrid.
- Perry, James L., Kenneth L. Kraemer, John L. King y Debora E. Dunkle (1992), “The Institutionalization of Computing in Complex Organizations”, en *Informatization and the Public Sector*, vol. 2, pp. 47-73.
- Pollit, Christopher y Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Pratchett, Lawrence (1999), “New Technologies and the Modernization of Local Government: An Analysis of Biases and Constraints”, en *Public Administration*, vol. 4, núm. 77, pp. 731-750.
- Quinlivan, Aodh y Emmanuelle Schön (2002), “Breaking Down the Barriers? New Public Management in the European Commission”, en *Journal of Public Affairs*, vol. 2, núm. 2, pp. 19-32.
- Raab, Charles D. (2001), “Electronic Service Delivery in the UK. Proaction and Privacy Protection”, en C. Prins (ed.), *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, Kluwer Law International, La Haya.
- Ramilo, M. Carmen (2001), *El desarrollo de la sociedad de la información en Euskadi. Una aproximación a las iniciativas para su promoción en el ámbito local*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- Ramió, Carles (2002), *El papel de la e-Administración ante los retos de las adminis-*

- traciones públicas de América Latina: e-Administración y sector público en el siglo de la globalización*, Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, 8-11 de octubre, Lisboa.
- Raya, José Luis y Cristina Raya (1995), *Redes locales y TCP/IP*, Rama Madrid.
- Rodríguez Álvarez, José Manuel (1997), "Las medidas para el desarrollo del gobierno local en España y sus implicaciones con la Carta Europea Europea de la Autonomía Local", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 10, pp. 75-86.
- Rogers, Everett (1995), *Diffusion of Innovation*, 4a. ed., Free Press, Nueva York.
- Ruano, José M. (2002), "La administración local", en J. Crespo y G. Pastor (eds.), *Administraciones Públicas Españolas*, McGraw-Hill, Madrid.
- Salvador, Miquel, Carles Ramió, Francesc Pallarés, Miquel Juncosa, M. del Valle Palma y Nausica Vidal (2000), *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet. Un Estudi sobre les Pàgines Web dels Ajuntaments*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Sancho, David (2003), "Gobierno electrónico y participación. Factores de éxito para su desarrollo", en *Reforma y Democracia*, núm. 25, pp. 202-222.
- Scavo, Carmine y Shi Yuhang (1999), "World Wide Web Design and Use in Public Management", en G. D. Garson (ed.), *Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends*, Publishing Idea Group, Heshy.
- Scheepers, Adt W. A. (1992), "Informatization and Changing Perceptions in Street-Level Contacts", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 58, núm. 4, pp. 349-361.
- Seneviratne, Sonal J. (1999), "Information Technology and Organizational Change in the Public Sector", en *Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends*, G. D. Garson (ed.), Idea Group Publishing, Hershey.
- Senge, P. (1999), "Sharing Knowledge", en *Executive Excellence*, vol. 16, núm. 9, pp. 6-7.
- Silcock, Rachel (2001), "What Is e-Government?", en *Parliamentary Affairs*, vol. 1, núm. 54, pp. 88-101.
- Snellen, Ignace Th. M. (1991), "Informatization in Japanese Public Administration", en *Informatization and the Public Sector*, vol. 4, núm. 1, pp. 247-267.
- Taylor, John A. y William R. Webster (1996), "Universalism: Public Services and Citizenship in the Information Age", en *Information Infrastructure and Policy*, núm. 5, pp. 217-233.

- The Economist (2000), "Government and the Internet", 24 de junio.
- Thomas, John C. y Gregory Streib (2003), "The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of e-Government", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 1, núm. 13, pp. 83-102.
- Toffler, Alvin (1980), *The Third Wave*, Bantam Books, Londres.
- (1990), *Power Shift*, Bantam Books, Londres.
- Tomé, Baudilio (2001), "La política de desarrollo de la sociedad de la información en España", en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núms. 1-2, pp. 3-22.
- Wert, José Ignacio (2000), "El mundo Internet y España", en *Claves de Razón Práctica*, núm. 107, pp. 26-35.
- Wilhelm, Anthony G. (2000), *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*, Routledge, Londres.
- Willcocks, Leslie (1991), "Informatization in Public Administration and Services in the United Kingdom: Toward a Management Era?", en *Informatization and the Public Sector*, vol. 3, núm. 1, pp. 189-211.
- Zouridis, Stavros y Marcel Thaens (2002), *e-Government: Towards a Public Administration Approach*, Ponencia presentada en la II European Conference on e-Government, 1-2 de octubre, St. Catherine's College, Oxford.
- Zuboff, Shoshana (1988), *In the Age of the Smart Machine. The Future of Work and Power*, Basic Books, Oxford.
- Zuboff, Shoshana y James Maxmin (2003), *The Support Economy. Why Corporations are Failing Individuals and the Next Episode of Capitalism*, Penguin Press, Londres.
- Zweers, Koen y Zees Planqué (2001), "Electronic Government. From an Organization Based Perspective Towards a Client Oriented Approach", en C. Prins (ed.), *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, Kluwer Law International, La Haya.