

05 •

Conclusiones

La implantación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local es uno de los principales retos de la Administración Pública española. La modernización administrativa pasa necesariamente por la adaptación de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Forales, y Consejos y Cabildos Insulares al nuevo contexto marcado por la Sociedad de la Información.

El diagnóstico resultante demuestra la existencia de notables diferencias entre las distintas tipologías de Administraciones Locales en función de su tamaño poblacional y de sus recursos económicos.

5.1. AYUNTAMIENTOS:

Por lo que se refiere a las entidades municipales, si bien partimos de la consideración de que el avance realizado hasta el momento por parte de los ayuntamientos españoles ha sido notable, no deja de existir todavía una brecha entre municipios.

Para realizar el análisis, los 8.109 ayuntamientos existentes se han dividido en seis segmentos en función de un indicador sintético que contempla su población, presupuestos y recursos económicos. La descripción genérica de los segmentos es la siguiente:

El segmento A1: incluye 200 ayuntamientos que, aun siendo sólo el 2% del total, representan el 58% de la población española. De forma muy genérica y previamente al análisis de detalle en los siguientes apartados, este segmento se corresponde con los ayuntamientos que sobrepasan los 30.000 habitantes, tienen plantillas superiores a las 500 personas y con una media de 20 locales o dependencias municipales.

El segmento A2: comprende los siguientes 350 ayuntamientos, que representan el 4% del total de ayuntamientos y el 16% de la población española. Continuando con la descripción genérica, los ayuntamientos pertenecientes a este segmento tienen poblaciones de entre 30.000 y 15.000 habitantes, el número de sus empleados está entre 500 y 150 y, cuentan con unos 10 locales por término medio externos al propio ayuntamiento.

El segmento B: cuenta con los 1.000 ayuntamientos siguientes, que con un 12% del total de ayuntamientos españoles supone el 15,39% de habitantes, prácticamente equivalente al segmento anterior. Para este segmento, y siempre de forma genérica, se hace referencia a ayuntamientos de más de 3.500 habitantes y de menos de 15.000 y su personal varía de 35 a 150 empleados, además cuentan con unos 6 locales municipales.

El segmento C: comprende los 1.500 ayuntamientos siguientes, lo que representa un 18% sobre el total

de ayuntamientos españoles y, en cambio, está por debajo de la mitad de la población del segmento anterior con el 7,10% de habitantes. Son ayuntamientos cuya población, por lo general, está entre los 3.500 y 1.000 habitantes y cuyas plantillas oscilan entre 35 y 10 personas.

El segmento D: abarca los 2.000 ayuntamientos siguientes, que suponen con el segmento E, la mayor proporción del número de ayuntamientos (25%) y en cambio sólo engloban el 2,84% de la población total española. En general son ayuntamientos con poblaciones de entre 1.000 y 300 habitantes y con plantillas de 10 personas máximo.

El segmento E: recoge los 3.059 ayuntamientos restantes que implica el 38% del número total de ayuntamientos y que sólo alcanza el 1,08% de la población. Estos ayuntamientos responden de forma genérica a poblaciones inferiores a las 300 personas y plantillas de 2 personas máximo.

De este modo, la situación de las TIC en los ayuntamientos se manifiesta fundamentalmente en cuatro puntos:

1. *El marco genérico de recursos TIC:*
 - Los municipios de los segmentos A1 y A2 destinan un nivel de recursos económicos y humanos para la mejora de sus tecnologías superior a la del resto de segmentos.
 - La externalización de los servicios TIC es una opción cada vez más generalizada, especialmente en soporte y mantenimiento, siendo los servicios propios de la oficina de proyecto los que siguen realizándose en mayor medida desde la propia organización.
2. *El nivel de infraestructura tecnológica y la conectividad:*
 - La dotación de equipamientos tecnológicos en cada ayuntamiento ha sido uno de los principales avances de los últimos años. Ello se refleja en la relativa igualdad entre municipios en cuanto al número de ordenadores por persona, si bien la media actual es todavía de un ordenador por cada 2 trabajadores.

Conclusiones

- La existencia de una red local, la conectividad entre departamentos y el acceso a Internet son elementos diferenciadores entre segmentos, lo que provoca que el grado de satisfacción relativo a su nivel de equipamiento sólo supere el 50% en el segmento A1.
 - Por lo que se refiere a implantación de bases de datos centralizadas, existe una gran diferencia entre las bases de terceros (las más extendidas) y las relativas a gestión documental y territorio: los segmentos A1 y A2 se encuentran más avanzados en el uso de bases de datos centralizadas de terceros y territorio, pero no superan el 28% en la centralización documental; todo ello demuestra la necesidad de realizar un esfuerzo importante en todos los segmentos en la unificación de los datos asociados a cada persona, territorio y documento encaminada a la integración de sistemas.
 - El servicio de alojamiento más utilizado entre los ayuntamientos de los diferentes segmentos es el que hace referencia a aplicaciones de Internet. Destaca el alojamiento de portales web como el más habitual entre las entidades locales.
 - Especial mención merece el apartado relativo a la conectividad entre Administraciones Públicas si tenemos en cuenta que la actividad de los ayuntamientos requiere un alto grado de coordinación, cooperación y colaboración con otras entidades locales, autonómicas y del Estado. Los segmentos B, C, D y E son los que mayor relación mantienen con Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares; no obstante, su conexión en red es tan sólo del 31% y del 25% en los segmentos D y E, lo que pone de manifiesto la necesidad de realizar un esfuerzo tecnológico para facilitar estas relaciones.
3. *Los sistemas de información y de gestión interna:*
- En cuanto a la tecnología de los sistemas de gestión destaca la opción de sistemas de desarrollo ajeno frente a los de software propio. Por otra parte, la tecnología cliente servidor se presenta de forma mayoritaria, siendo incipiente el uso de tecnología web; del mismo modo, predomina el uso del software con licencia respecto del software libre en todos los segmentos.
 - Por lo que se refiere a la utilización de aplicaciones de gestión (padrón de habitantes, gestión tributaria, económica, territorial...), los segmentos A1, A2 y B utilizan fundamentalmente sistemas propios. Por su parte, en los segmentos D y E, es menor el número de sistemas tecnológicos con los que se cuenta para su gestión.
4. *La e-Administración* constituye uno de los principales desafíos para la Administración Local, fundamentalmente en lo que se refiere a que el ciudadano no sólo se informe, sino que además pueda realizar sus gestiones por vía telemática. Su evolución ha sido notable especialmente en los segmentos A1, A2, B y C.
- Las páginas web, ya sean estáticas o dinámicas (portal municipal), se presentan de forma generalizada entre los ayuntamientos de todos los segmentos. Cuentan con página web la gran mayoría de entidades, salvo en los segmentos D y E cuyos porcentajes son del 51% y 31%, respectivamente.
 - En relación a las actuaciones de fomento de las TIC entre ciudadanos y empresas, los puntos de acceso a Internet, formación y centros de asesoramiento tecnológico no se ofrecen de una forma generalizada.
 - La información accesible desde Internet se refiere principalmente a tres tipos:
 - En primer lugar, entre la información general ofrecida destaca la relativa a organigrama municipal, noticias y actividades.
 - En segundo lugar, respecto a la información y gestión del municipio, destaca la relativa a cultura, turismo y transportes.
 - Y, en tercer lugar, respecto a la información destinada a las empresas, predomina especialmente la relativa a

Estado de las TIC en la Administración Local

convocatorias de ayudas y subvenciones y bolsas de trabajo; no obstante, hay que destacar que la creación de nuevas empresas es todavía muy incipiente.

- Por lo que se refiere a la disponibilidad de información electrónica de ámbito privado, destacan los servicios de participación ciudadana (especialmente la presentación de quejas y sugerencias y la participación en foros y encuestas) por encima de la posibilidad de consultar expedientes y datos personales.
- La mayoría de ayuntamientos que cuenta con sistemas de tramitación electrónica posibilitan la entrada telemática de sus expedientes, aunque son muy pocos los ayuntamientos que pueden completar todo el procedimiento administrativo. Otras actuaciones electrónicas como la licitación pública o la notificación telemática son mínimas en todos los segmentos: el valor máximo de licitación pública es de un 12% en el segmento A1, mientras que el valor máximo de notificaciones electrónicas es de un 5% en el segmento A2.
- La actuación administrativa mediante firma electrónica, DNI-e y certificados digitales es todavía reducida, siendo prácticamente nula en los segmentos D y E. Habida cuenta del incremento del uso de este tipo de identificativos electrónicos en el futuro más próximo, se hace necesario incorporar nuevos sistemas de acceso para el ciudadano y generalizarlo en todos los segmentos.

5.2. ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES:

Las entidades supramunicipales, en cumplimiento de su función de apoyo y colaboración con los municipios, adquieren un importante papel en el proceso de modernización administrativa para el cumplimiento de los nuevos retos tecnológicos de futuro. A los efectos del presente estudio, se han

clasificado las 51 Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares en cinco segmentos según el indicador sintético de los ayuntamientos que agrupan, tomando como base las 44 provincias que cuentan con entidades locales supramunicipales.

La descripción genérica de dichos segmentos es la siguiente:

El segmento I: recoge las 6 provincias con índices sintéticos mayores, que engloban a 8 entidades supramunicipales. Como referencia, la población en las provincias de este segmento es superior a 1.000.000 de habitantes.

El segmento II: abarca las 12 provincias siguientes, que engloban a 18 entidades supramunicipales. Estas provincias se corresponden de forma genérica a poblaciones de 700.000 a 1.200.000 de habitantes.

El segmento III: cuenta con las siguientes 13 provincias, que abarcan a igual número de entidades supramunicipales. En general, son provincias con poblaciones de 350.000 a 700.000 habitantes.

El segmento IV: comprende las siguientes 11 provincias, con igual número de entidades supramunicipales. La población en estas provincias está entre los 150.000 y 350.000 habitantes.

El segmento V: incluye las 2 provincias con menor indicador sintético y cuyas poblaciones son menores de 150.000 habitantes.

De este modo, podemos apuntar cuatro notas esenciales que caracterizan la situación de las TIC en las entidades supramunicipales:

1. *El marco genérico de recursos TIC:*
 - En estas entidades, la dotación de empleados TIC más frecuente oscila entre las 5 y 10 personas por entidad.
 - Existe un alto índice de externalización de servicios en todos los segmentos, especialmente en lo que se refiere a desarrollo de aplicaciones.

Conclusiones

- Por lo que se refiere a recursos económicos y a los gastos en formación TIC, destaca la dedicación mayoritaria de sus inversiones en desarrollo de aplicaciones y compras o alquiler de hardware. Por su parte, la inversión media en formación por empleado varía considerablemente entre segmentos, siendo las entidades del segmento II las que menor gasto efectúan frente al máximo alcanzado en el segmento I.
2. *El nivel de infraestructura tecnológica y la conectividad:*
- El equipamiento tecnológico en este tipo de entidades alcanza una media de un ordenador por cada dos trabajadores.
 - Todas las entidades disponen de red local, existiendo un alto índice de conexión entre sus dependencias. Sólo un número reducido de ellas cuentan con acceso de forma inalámbrica.
 - En el marco de la cooperación con otras Administraciones Públicas, destaca que las entidades integrantes del segmento III disponen de los índices más reducidos de conectividad tanto con las administraciones autonómicas como con la Administración del Estado.
 - La tecnología de acceso a Internet utilizada de forma mayoritaria es el ADSL, si bien las entidades han estado apostando progresivamente hacia otros tipos de acceso, especialmente por cable.
 - Por lo que se refiere a los sistemas de seguridad, la mitad o más de las entidades dispone de servidor seguro y sistemas de control de acceso, mientras que todas ellas cuentan con sistemas antivirus y cortafuegos.
 - La mayor parte de entidades disponen de Centros de Procesos de Datos (CPD) propios, si bien el uso del sistema de alojamiento externo es considerable en determinados segmentos, siendo las entidades del segmento III las que muestran un índice de servidor externo inferior.
 - Solo disponen de Planes Directores de
- Sistemas en la mitad de las entidades pertenecientes a los segmentos I y V, reduciéndose dicho índice de forma considerable en el resto.
- Por último, la disponibilidad de bases de datos corporativas (de terceros, de territorio o documental) es elevada en las entidades con mayor índice sintético y prácticamente inexistente en las de menor valor del índice.
3. *Los sistemas de información y gestión interna:*
- Al igual que en las entidades municipales, destaca la fuerte presencia de sistemas de desarrollo ajeno frente a los de software propio, si bien en los segmentos III y V la situación de ambas tecnologías es más equilibrada. Por otra parte, la tecnología cliente servidor se presenta de forma mayoritaria en todos los segmentos, siendo incipiente el uso de tecnología web. Del mismo modo, predomina el uso del software con licencia respecto del software de fuentes abiertas en todos los segmentos.
 - Por lo que se refiere a los sistemas de información y gestión, podemos distinguir las siguientes tipologías:
 - Los sistemas de contabilidad y nóminas de personal están plenamente implantados en todos los segmentos. Existe un déficit en sistemas de gestión tributaria en los segmentos medianos y grandes como consecuencia de su delegación a organismos autónomos.
 - La gestión de expedientes también se caracteriza por una casi total implementación de aplicaciones de registro de entrada y salida en todos los segmentos. En los expedientes de contratación, sanciones, subvenciones, urbanismo, expedientes tributarios, etc., la situación es más incipiente, principalmente en los segmentos III, IV y V.
 - La implementación de aplicaciones para publicación de anuncios en el BOP, gestión de archivo, bibliotecas y equipamientos varía considerablemente entre las entidades de cada segmento.

Estado de las TIC en la Administración Local

- En cuanto a los servicios electrónicos ofrecidos por las entidades supramunicipales debemos destacar varias notas características:
 - La información que mayormente se ofrece mediante Internet se refiere a servicios generales (organigrama, ofertas pública de empleo, noticias, BOP...), información cultural y turística sobre la provincia y acceso a servicios para empresas como bolsas de trabajo y convocatorias de ayudas y subvenciones. Los servicios de participación ciudadana y de información de ámbito privado son más incipientes.
 - Los sistemas de identificación y autenticación se basan principalmente en la introducción del DNI/contraseña del usuario, si bien existe una progresiva implementación del resto de sistemas en los segmentos más grandes.
 - Los servicios accesibles de tramitación electrónica son muy reducidos en todos los segmentos, tan solo destaca la posibilidad de registrar electrónicamente en algunas entidades del segmento III y la posibilidad de descargar impresos en los segmentos donde el valor del índice sintético es mayor. Servicios como pago y facturas electrónicas, notificaciones telemáticas o licitaciones públicas vía Internet tienen una muy escasa o nula implementación en todos los segmentos.
4. *La relación con los ayuntamientos* constituye uno de los pilares más importantes de las entidades supramunicipales:
- Estas entidades ofrecen una serie de servicios y soportes a los ayuntamientos como la tramitación de anuncios para su publicación en el BOP, tramitación de subvenciones, peticiones, multas, autoliquidaciones, etc. El grado de implementación de estos servicios va aumentando a medida que se incrementa el volumen poblacional de la entidad, siendo la publicación de anuncios y edictos en el tablón supramunicipal el servicio más utilizado en todos los segmentos.
 - Las entidades supramunicipales ofrecen por otra parte una serie de servicios relacionados con las TIC a los ayuntamientos de carácter técnico y económico. Estos servicios son, principalmente, asistencias técnicas y mantenimiento de equipos. El soporte económico que prestan estas entidades varía considerablemente entre las distintas tipologías, si bien destaca el outsourcing y la compra y alquiler de hardware como servicios con mayor volumen económico.
- Desde el punto de vista de los entrevistados, las principales dificultades existentes para la correcta incorporación de las nuevas tecnologías a la Administración Local son la falta de medios económicos, materiales y humanos y el propio desconocimiento. La superación de estas barreras ayudaría al logro de nuevos objetivos en materia de servicios, comunicación y fomento de la Sociedad de la Información por parte de ayuntamientos y entes supramunicipales. Para ello, un factor determinante es el necesario impulso organizativo en la incorporación de las TIC a la Administración Local y la realización de acciones concretas tales como la elaboración de catálogos de procedimientos, manuales de estilos, planes directores y desarrollo de software. Así pues, sería recomendable actuar en dos direcciones paralelas para la adecuada modernización de la Administración Local:
- Por una parte, potenciando los servicios de soporte, formación e infraestructura en el seno de la Administración.
 - Y, por otra, apostar por líneas de modernización administrativa en materia de tramitaciones online, gestión de expedientes y firma electrónica, entre otros.
- En definitiva, pues, el reto de adaptar la Administración Pública a la nueva Sociedad de la Información se acentúa en el campo de la Administración Local si tenemos en cuenta que es ésta la más próxima al ciudadano.