

ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN WEB DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES: UNA APROXIMACIÓN AL CONTENIDO DE ESTOS RECURSOS DE INFORMACIÓN ELECTRÓNICOS COMO UNA RED DE UNIDADES DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO

Pedro Hípola
Antonio Muñoz Cañavate
Celia Chaín Navarro

Hípola, Pedro; Muñoz Cañavate, Antonio; Chaín Navarro, Celia (1998). “Análisis de los sistemas de información Web de los ayuntamientos españoles. Una aproximación al contenido de estos recursos de información electrónicos como una red de unidades de información al ciudadano”. *Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas – Tecnimap* (Salamanca 1998). Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

http://www.ugr.es/~phipola/Analisis_de_los_sistemas_de_informacion_Web_de_los_ayuntamientos_espanoles.pdf

Resumen:

El World Wide Web considerado como un sistema de información al ciudadano, supone un cambio revolucionario en los usos informativos de las administraciones y a la vez un cambio importante en las propias relaciones que los ciudadanos tienen con la administración y que permiten abrir una ventana de comunicación hacia el administrado.

El estudio que se acompaña a continuación es parte de un estudio mayor acerca de la incidencia de la tecnología Web en la Administración española.

Partiendo de los estudios y análisis de uno de los proyectos surgidos en la Cumbre de Bruselas sobre la Sociedad de la Información, realizada en febrero de 1995, y en concreto del proyecto “Government On-line”, cuyos subproyectos compendian una serie de líneas de trabajo muy variadas, se realiza una plantilla que ofrece como resultado un test que se aplica a una muestra de los sistemas de información Web de los ayuntamientos españoles por tramos de población, desde los ayuntamientos de municipios pequeños a los ayuntamientos de las grandes ciudades españolas, que permite demostrar la realidad de los contenidos informativos de estas instituciones de la administración local. Se realiza, en primer lugar, una aproximación teórica al marco político institucional de proyectos y documentos sobre Sociedad de la Información en su acercamiento a las administraciones públicas.

Pedro Hípola

Es profesor titular y vicedecano de la Facultad de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad de Granada. Especializado en la industria de la información electrónica, es redactor jefe de la revista IWE, El Profesional de la Información.

E-mail: phipola@ugr.es

Antonio Muñoz Cañavate

Es profesor de la Facultad de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad de Extremadura. Realiza estudios sobre los recursos informativos en las redes, con especial interés en las administraciones públicas consideradas como unidades de información, y de los sistemas de información Web como elementos de redes informativas.

E-mail: amunoz@alcazaba.unex.es

Celia Chaín Navarro

Es profesora titular de la E.U. de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad de Murcia. Desarrolla sus estudios en el ámbito de la gestión de la información en las organizaciones.

E-mail: chain@gaia.um.es

Introducción

El concepto de Sociedad de la Información no es ajeno a las administraciones públicas.

Desde que a principios de los años setenta se elaborase en Japón uno de los primeros planes tendentes a desarrollar una sociedad de estas características, la sucesión de proyectos no ha cesado intensificando su aparición en la década de los noventa, y entre otros fenómenos, catapultada por la llegada, y de forma masiva, de los servicios electrónicos a las universidades, los puestos de trabajo y los hogares a través de Internet.

En 1972 el “*Japan Computer Usage Development Institut*” presentó al gobierno japonés el “*Plan para la Sociedad de la Información. Un objetivo para el año 2000*” donde la visión innovadora japonesa se vislumbraba en diferentes proyectos: sistema médico regional, educación orientada por ordenador, sistema para la prevención de contaminación en una región extensa, sistemas de información gerencial en pequeñas empresas, cuerpo de paz informatizado que se destinaba a la ayuda a países en vías en desarrollo, Computópolis como una ciudad computerizada con televisión por cable, vehículos controlados por ordenador o supermercado automatizado, y por supuesto la aplicación a las administraciones a través del banco de datos de la administración destinada a controlar la distribución de datos administrativos entre organismos públicos.

Desde esta fecha que marca, en cierta forma, el inicio de planes a escala nacional para el desarrollo de esta nueva realidad, aparecieron otros proyectos siempre basados en la idea conceptualizadora de la información y el conocimiento como catalizadores de la economía. La presión ejercida en Europa en 1993 desde los Estados Unidos por el Plan Gore *“Tecnología para el crecimiento económico de América. Una nueva dirección para construir el fortalecimiento económico”* y que asumía que la sociedad debía requerir de una serie de infraestructuras de telecomunicaciones capaz de soportar y dar acceso a la población al enorme caudal de aplicaciones y de servicios, ejerció en los políticos europeos la presión necesaria para su puesta en marcha.

Las administraciones públicas no fueron ajenas a estas ideas y las políticas iniciadas en Europa que siguieron al Plan Gore tanto el Plan Delors concretado en el Libro Blanco *“Crecimiento, Competitividad y Empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI”*, como el Informe Bangemann *“Europa y la Sociedad Global de la Información, recomendaciones al Consejo Europeo”*, sugirieron la aplicación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al conjunto de las administraciones realizando un especial énfasis en el proyecto IDA¹.

El propio Informe Bangemann en el contexto de sus diez aplicaciones colocaba a la novena aplicación *“Red Transeuropea de administraciones públicas”* un subtítulo que ilustraba el objetivo de alcance que los planes sobre Sociedad de la Información debían desarrollar en la administración pública moderna: *“Una administración mejor y más barata”*².

El Plan de Acción de la Comisión y los sucesivos grupos de expertos creados por la

¹ Intercambio de Datos entre Administraciones.

² El Informe Bangemann explicita en esta novena aplicación que se deben de *“Crear redes interconectadas entre las administraciones públicas europeas con el fin de intercambiar información de manera más efectiva y barata, sustituyendo la tramitación de documentos en papel por medios electrónicos. Posteriormente se podrá ampliar la conexión a la ciudadanía europea”*.

Unión Europea incidían en que interconexión y redes son los pilares y la esencia de la Sociedad de la Información bajo el triángulo siempre presente de ciudadanos-administración-empresas.

El Grupo de Alto Nivel³ establecido en Europa en 1995 señalaba que entre las implicaciones que la Sociedad de la Información debía tener, se encontraban los nuevos sistemas de información de las administraciones y el intercambio de información entre éstas.

Pero los foros de análisis y debate de las implicaciones de la Sociedad de la Información auspiciadas por instituciones europeas iban a ir más allá. Así de acuerdo con el Informe Bangemann, las Conclusiones del Consejo Europeo de Corfú y el Plan de Acción de la Comisión se decidió crear un Foro europeo con la intención de abrir un marco de debate y diálogo sobre sus aspectos sociales. El tercer grupo especializado de este Foro “La Influencia en Servicios Públicos” bajo la dirección de Jacques Wautrequin, nos clarificaba las líneas que debían de preocupar a las administraciones, al generalizar el acceso de ciudadanos y administraciones a las redes⁴.

³ El Grupo de expertos de Alto Nivel se estableció en 1995, como parte integrante del Plan de Acción de la Comisión.

⁴ El Grupo señalaba como prioritarias las siguientes líneas de trabajo:

- 1º. Una estructura vertical de la administración pública, que debía ser reemplazada por estructuras horizontales.
- 2º. Programas de aprendizaje para el personal de los servicios públicos con una transformación radical de los métodos de trabajo, fruto de las nuevas relaciones de trabajo entre las administraciones públicas.
- 3º. Existencia de muchas bases de datos de uso interno que podrían ser utilizadas para uso externo.
- 4º. Uso de sistemas informáticos amigables para acceder a la información.
- 5º. Y sobre los presupuestos (y dado que las administraciones se enfrentan a presiones para contener el gasto), se aconsejaba que las empresas del sector de las telecomunicaciones debían financiar parte de los servicios al tener presente que saldrían beneficiadas por el uso masivo de las redes.

El último hecho de relieve que vamos a referenciar es la Conferencia Internacional sobre la Sociedad de la Información organizada en febrero de 1995 en Bruselas y auspiciada por el G-7 y la Comisión Europea. Esta Reunión suponía una respuesta “colegiada” de los países más ricos del mundo a la Sociedad de la Información. La Cumbre de Bruselas puso en marcha once proyectos⁵ destinados a servir de base de esta nueva realidad. Uno de estos proyectos *Government On-Line* coordinado por la *Central Computer and Telecommunications Agency* del Reino Unido y el *Treasury Board* de Canadá ha diseñado una estrategia para los próximos años que se concreta en diferentes subproyectos que aplican las TIC a los servicios de las administraciones públicas y cuyos objetivos podemos esbozar en dos grandes líneas:

1. Reemplazar las comunicaciones basadas en papel por el correo electrónico, entre las administraciones y entre cualquier administración y el ciudadano.

2. Y creación y desarrollo de servicios interactivos totales, almacenando toda la información administrativa del mundo.

Los subproyectos⁶ se compendian en líneas de trabajo muy variadas como:

a) *Desarrollo de servicios de directorio;*

b) *Desarrollo de ventanillas únicas;*

c) *Reutilización de información administrativa evitando que diferentes departamentos que utilizan la misma información y datos comunes tengan la misma información en lugares diferentes;*

d) *Acercamiento de los ciudadanos a la política a través de lo que se ha dado en llamar*

⁵ Inventario Global de los proyectos nacionales e internacionales dedicados a fomentar la Sociedad de la Información, Interoperabilidad entre redes de banda ancha, formación y educación intercultural, bibliotecas electrónicas, museos y galerías electrónicas, gestión del medio ambiente y recursos naturales, gestión de situaciones de emergencia globales, aplicaciones sanitarias globales, administraciones públicas en línea, mercado global para las pymes y sistemas de información marítima.

⁶ Estos subproyectos nos han permitido clarificar las líneas de trabajo de nuestro estudio al perfilar a grandes rasgos los bloques de cuestiones que hemos aplicado a diversos servidores de la administración local española.

online y democracia al hacer disponibles bases de datos con documentos parlamentarios, listados de debates públicos, agendas políticas y discursos;

e) Desarrollo de proyectos para localizar rápidamente cualquier tipo de información administrativa;

f) Desarrollo de proyectos para transferir a documentos digitales los documentos en papel;

g) Posibilidad de obtener permisos y licencias a través de las redes;

h) Y posibilidad de realizar tramitaciones formales entre administraciones y empresas y entre administraciones y ciudadanos en todas aquellas operaciones que requieren formulismos como las compras, los pagos a través de débito directo, presentación de quejas por tasas y notificación de impuestos, notificaciones de autorizaciones, empadronamientos, distribución de cuestionarios oficiales, registros o transferencias de registros como nacimientos, defunciones o matrimonios.

OBJETIVO Y METODOLOGÍA

El objetivo del estudio, parte de la hipótesis de presentar la tecnología World Wide Web como un sistema de información integrado en la propia organización en la que se encuentra y que genera la información, y como un vehículo de difusión dinámica de información. Las autoridades públicas necesitan comunicarse con los ciudadanos y parte del proceso democrático conlleva la comunicación entre administradores y administrados, y que permite a los ciudadanos que puedan conocer las realizaciones de las diferentes administraciones⁷.

Considerábamos necesario, y partiendo de otro estudio más amplio, conocer las características de los contenidos informativos de los servidores de la Administración Pública y para ello se optó por aplicar un test de preguntas, para confirmar o negar, en cincuenta y

⁷ Gill, Harjinder S. y Yates-Mercer, Penelope. The dissemination of information by local authorities on the World Wide Web. *Journal of Information Science*, 24 (2) 1998, p. 105

cinco servidores World Wide Web de otras tantas instituciones de la administración local - ayuntamientos-, la existencia o no de los contenidos informativos que nos interesaban, además de algunas preguntas sobre la constitución y estructura de las páginas.

Se dividieron las preguntas en siete bloques con un total de veintisiete preguntas. Los bloques son los siguientes y las preguntas sobre si disponen o no de determinadas referencias informativas aparecen reflejadas en las tablas y gráficos que se acompañan:

1º Localización de información.

2º Servicios de directorio.

3º Online y Democracia.

4º Informaciones varias.

5º Tramitaciones y procedimientos administrativos.

6º Elementos de las páginas principales.

7º Etiquetas meta.

La relación de los servidores Web de los ayuntamientos elegidos se realizó por tramos de población en los siguientes segmentos de población: de 1 a 5.000 habitantes; de 5001 a 10.000 habitantes; de 10.001 a 50.000 habitantes; de 50.001 a 100.000 habitantes; de 100.001 a 500.000 habitantes; y de más de 500.000 habitantes. Dado que los resultados que se acompañan son fruto de un análisis de la penetración de la tecnología Web en el marco institucional de la administración local española, y sólo a los ayuntamientos, la relación de servidores World Wide Web ya existía previamente a la aplicación del test, cuyo resultado del análisis se muestra en esta comunicación. Si partimos de la hipótesis de diferenciar en este tipo de sistemas de información entre sistemas con dominios propios del tipo “*www.ayto __. __*” y un dominio ajeno del tipo “*www.empresa_provedora. _/ayto*” se hacía necesario realizar una selección de ayuntamientos cuyos sistemas de información en Internet

se apoyaran en dominios propios y ajenos. De los tramos de población mencionados se optó por seleccionar diez ayuntamientos, exceptuando el tramo de más de 500.000 habitantes donde se seleccionaron todos los existentes. Dividido cada uno de los tramos en cinco grupos se realizó una selección -dentro de cada uno de los grupos de cada uno de los tramos- del primer Web de ayuntamiento con sistema de dominio propio y del primero con sistema de dominio ajeno. Para aquellos casos en cuyos grupos no existían ayuntamientos con Web de alguno de los tipos o simplemente no existían se procedió a realizar la selección de las franjas anteriores. Este problema surgió fundamentalmente en los tramos de población que oscilaban entre uno y diez mil habitantes. El test se aplicó durante los primeros veinte días del mes de Abril de 1998. Los resultados del test aparecen en los siete gráficos que aparecen al final. La estructura de cada uno de ellos permite observar el número real de sistemas de información web de ayuntamientos que disponen o no disponen de aquello que se pregunta para la totalidad de los mismos.

CONCLUSIONES

La importancia de la tecnología World Wide Web se deriva del amplio eco e impacto de Internet, que ha convertido a la Red en foco permanente de atención por parte de los medios de comunicación que ha permitido trasladar a los ciudadanos y a los organismos públicos y privados la generalización de un nuevo paradigma informativo. Este fuerte impacto ha conseguido llegar a los responsables políticos de instituciones que tal vez han creído vislumbrar que la sola presencia en Internet con una o varias páginas, sin aplicarle la misma importancia que a otras esferas administrativas de la institución, es suficiente para mantener un sistema de información aceptable. Sin embargo del estudio se deduce que la mayoría de la información se encuentra en forma de otros documentos que se han creado para

otro tipo de propósitos, y que exceptuando la información turística y algunos datos socioeconómicos los sistemas de información Web se encuentran infrautilizados. El Web representa una herramienta de una gran utilidad para la estructura de difusión informativa de cualquier organización, sin embargo habrá que esperar a observar un crecimiento en el número de usuarios a la Red para comprobar un crecimiento de calidad y contenidos en los servidores Web institucionales.

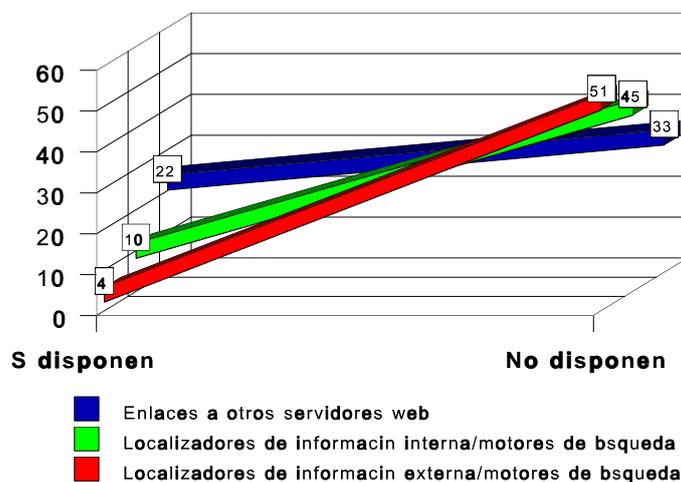
GRÁFICOS

Localización de información

| | Sí disponen | No disponen |
|--|-------------|-------------|
| Enlaces a otros servidores Web | 22 | 33 |
| Localizadores de información interna/motores de búsqueda | 10 | 45 |
| Localizadores de información externa/motores de búsqueda | 4 | 51 |

Localización de información

Oleada Abril 1998

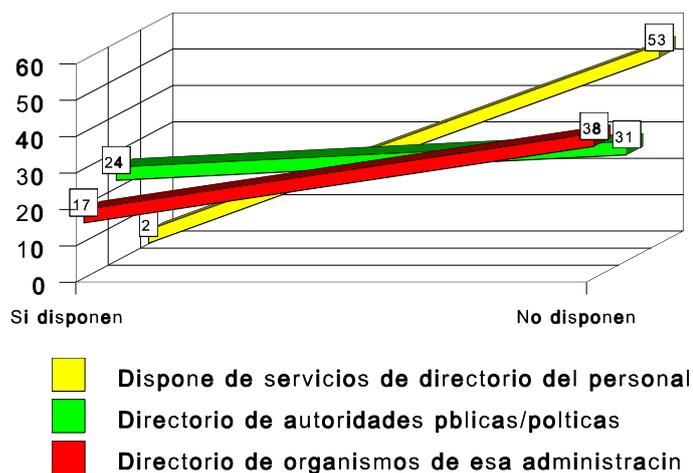


Servicios de directorio

| | Sí disponen | No disponen |
|--|-------------|-------------|
| Dispone de servicios de directorio del personal su organismo | 2 | 53 |
| Directorio de autoridades públicas/políticas | 24 | 31 |
| Directorio de organismos de esa administración | 17 | 38 |

Servicios de directorio

Oleada Abril 1998



Online y Democracia

| | Sí disponen | No disponen |
|--|-------------|-------------|
| Acuerdos: (Plenos) | 1 | 54 |
| Debates públicos en red (listas de correo, news, etc...) | 0 | 55 |
| Agendas políticas | 0 | 55 |
| Discursos | 0 | 55 |

Online y Democracia

Oleada Abril 1998

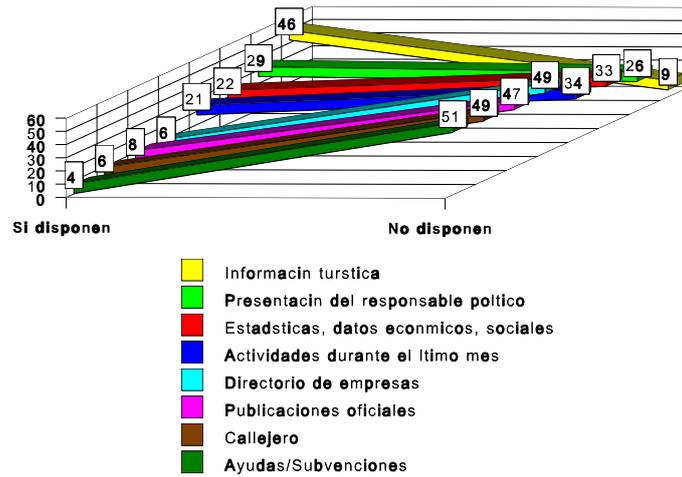


| | | |
|-----------------|---|----|
| Notas de prensa | 0 | 55 |
|-----------------|---|----|

Información

Contenidos

Oleada Abril 1998

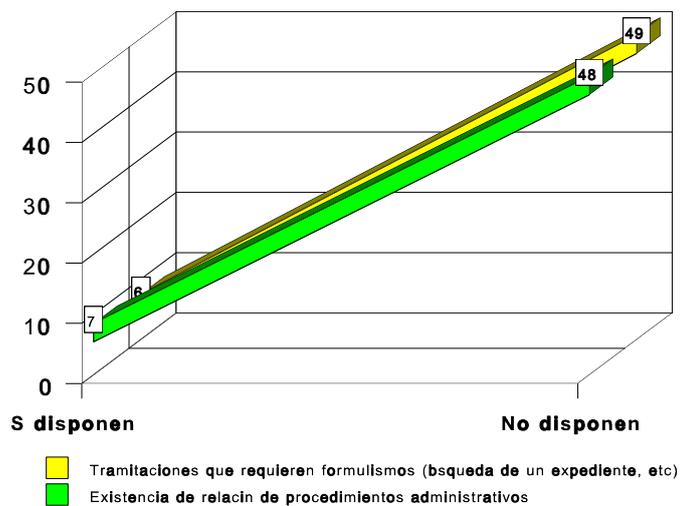


| | Sí disponen | No disponen |
|--|-------------|-------------|
| Información turística | 46 | 9 |
| Presentación del responsable político | 29 | 26 |
| Estadísticas, datos económicos, sociales | 22 | 33 |
| Actividades durante el último mes | 21 | 34 |
| Directorio de empresas | 6 | 49 |
| Publicaciones oficiales | 8 | 47 |
| Callejero | 6 | 49 |
| Ayudas/Subvenciones | 4 | 51 |

Tramitaciones vía red. Procedimientos administrativos

| | Sí disponen | No disponen |
|--|-------------|-------------|
| Tramitaciones que requieren formulismos (búsqueda de un expediente, etc) | 6 | 49 |
| Existencia de relación de procedimientos administrativos | 7 | 48 |

**Tramitaciones. Procedimientos Administrativos
Oleada Abril 1998**

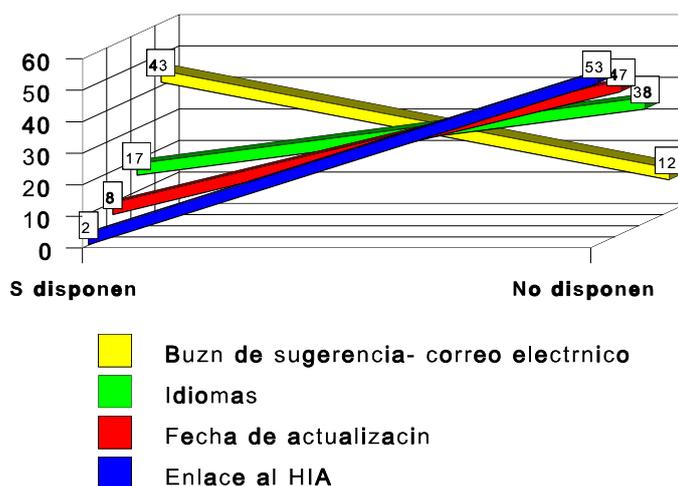


Elementos de las páginas principales

| | Sí disponen | No disponen |
|---|-------------|-------------|
| Buzón de sugerencia- correo electrónico | 43 | 12 |
| Idiomas | 17 | 38 |
| Fecha de actualización | 8 | 47 |
| Enlace al HIA | 2 | 53 |

Elementos de la página principal

Oleada 1998



Etiquetado

| | Sí disponen | No disponen |
|------------------------------|-------------|-------------|
| Dispone de Meta Keywords | 16 | 39 |
| Dispone de Meta Descriptions | 15 | 40 |

Etiquetas meta

Oleada Abril 1998

