

ARTÍCULO

Cambios organizativos y de gestión en la Administración local: Un proceso lento y poco planificado*

Lluís Mauri Sellés

Fecha de presentación: octubre de 2006

Fecha de publicación: febrero de 2007

Resumen

En este artículo se presenta el resultado de la investigación desarrollada en el marco del Seminario de e-Law y e-Government del Doctorado sobre Sociedad de la Información y el Conocimiento de la UOC.

El diseño metodológico aplicado en el trabajo de investigación mencionado se desarrolló a finales del año 2005 tomando como punto de referencia la Red Telemática de la Provincia de Barcelona (XTPB) y su utilización por parte de las corporaciones locales que regentan municipios que, en aquellos momentos, tenían entre 5.000 y 50.000 habitantes. Centrándose en el análisis de la citada red de servicios en los municipios y en la observación directa de las sedes virtuales de los citados ayuntamientos, se profundizó en las dimensiones interna y relacional de estas instituciones. Con el fin de garantizar la fiabilidad de la información obtenida y enriquecer el estudio, se completó el análisis empírico con el tratamiento de los documentos básicos de gestión municipal (plantillas de personal, presupuestos, etc.) que son de obligada publicación en el boletín oficial de la provincia y con la opinión del grupo de directivos técnicos locales implicados en la gestión diaria de la corporación, conformado por los integrantes de los Cuerpos de Habilitación Nacional (secretarios y secretarios-interventores, en esta ocasión).

El trabajo señalado ha permitido concluir que las administraciones locales están cambiando sus planteamientos, sus sistemas de gestión y sus estructuras administrativas; pero de manera bastante lenta y, en la mayoría de los casos, como reacción o aprovechamiento de servicios y recursos provistos por otras administraciones de ámbito supramunicipal o regional. Se detecta una evidente falta de estrategia por parte de los ayuntamientos, que se han añadido a una moda sin la necesaria reflexión previa que les permitiría aprovechar todo el potencial inherente al nuevo marco tecnológico.

* Este artículo recoge los resultados de la investigación realizada en el marco del Programa de Doctorado de la UOC -Seminario e-Law y e-Government- bajo la tutoría de Eduard Aibar y evaluado por Rosa Borge con la máxima calificación.

Agradecimientos: A los secretarios de ayuntamiento que, de manera desinteresada, se han prestado a colaborar en este trabajo, respondiendo la encuesta enviada; a la biblioteca de Taradell, donde se ha realizado buena parte del trabajo de ordenación y redacción; a Miquel Salvador por sus indicaciones y apoyo y, sobre todo, a Eduard Aibar y a Rosa Borge por su guía y su paciencia.

Palabras clave

gobierno electrónico local, organización, Internet, colaboración, TIC, administración local, gestión pública, e-gobierno

Tema

Gobernanza local

Organisational and management changes in Local Administration: A slow and under-planned process

Abstract

This article presents the results of research carried out within the framework of the Seminar on e-Law and e-Government for the UOC's Information and Knowledge Society Doctorate.

The methodological design applied in this research was developed in late 2005, based on the Barcelona Province Telematic Network (XTPB) and its use by local corporations governed by municipalities of between 5,000 and 50,000 inhabitants. By focusing on an analysis of the service network in the municipalities and directly observing the virtual headquarters of the local councils, greater insight was gained into the internal and relational dimensions of these institutions. In order to ensure the reliability of the information obtained and greater enhance the study, the empiric analysis concluded with the following: the treatment of basic documents relating to municipal management (staff personnel, budgets, etc.), which must be published in the province's official bulletin, and the opinion of the most relevant local technical managers involved in the day-to-day management of the corporation and who are Nationally Appointed Civil Servants at the Local Councils.

The work outlined above reveals that local administrations are changing their approaches, management systems and administrative structures. However, such changes are occurring slowly and, in most cases, as a reaction to or utilisation of services and resources provided by other administrations in a supramunicipal or regional ambit. It also reveals an obvious lack of strategy on the part of local councils, who have followed a trend without the necessary prior consideration that would enable them to take full advantage of the potential inherent to the new technological framework.

Keywords

local e-government, organisation, Internet, collaboration, ICT, local administration, public management, e-government-e-voting, Internet, surveys, traditional voting

Topic

Local governance

1. Diversidad de estructuras, integración de las TIC

La Administración local presenta una única característica común en todo el mundo: la proximidad al ciudadano. Más

allá de esta apreciación inicial, el mundo local presenta una gran variedad de modelos de gestión y de formas organizativas: desde estructuras funcionariales casi inexistentes en municipios donde la voluntad de los cargos electos es el principal activo de gestión, hasta grandes corporaciones jerarquizadas, las posibilidades de gestión, organización y

dedicación existentes en el mundo local son muy variadas. Las culturas locales, la afiliación política de sus dirigentes, la capacidad de generación de recursos y de innovación de la corporación o la inercia de los años de funcionamiento de cada ayuntamiento hacen difícil el establecimiento de patrones de gestión locales.

Los ayuntamientos, como buena parte de la sociedad, han ido introduciendo las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en su día a día. Herramientas que se han convertido, en algunos casos, en un dolor de cabeza añadido a la gestión diaria y, en otros, una solución a las rigideces inherentes a la gestión pública weberiana.

2. ¿Qué entendemos por e-gobierno local?

En todo el mundo se han sucedido los trabajos, análisis y estudios sobre el gobierno local y sus relaciones con las TIC. El Estado español, donde el debate sobre la descentralización administrativa y la autonomía local disfruta de una larga tradición, no ha quedado retrasado en la investigación sobre este ámbito de estudio. Los trabajos de Ramilo sobre las administraciones locales vascas, de Criado sobre las administraciones locales madrileñas o de Salvador sobre las administraciones locales catalanas son algunos ejemplos notables de ello.

Partiendo de estos trabajos, podemos definir el gobierno electrónico local como la

«utilización de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de los gobiernos locales a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la Sociedad de la Información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la promoción de una cultura de la información (en el tejido social pero también en la propia organización) acorde con la nueva realidad» (Salvador, 2004).

Esta definición nos permite estructurar el gobierno electrónico local en las cuatro dimensiones mencionadas por Miquel Salvador (Salvador, 2004).

a) La dimensión externa

Es aquella que hace referencia al uso de las TIC para llegar al entorno de la Administración. Un entorno donde no

sólo encontramos a los ciudadanos como receptores de servicios, de información y de atención pública, sino también a empresas privadas y asociaciones del municipio gestionado desde el ayuntamiento (Criado, 2004; Ramilo, 2004; Criado y Ramilo, 2003; Salvador et al., 2004; OCDE, 1998).

b) La dimensión interna

La segunda de las dimensiones del gobierno electrónico local es aquella que analiza la manera cómo afectan las TIC a los métodos de trabajo de las administraciones locales en sus dos vertientes: La vertiente organizativa, tanto de los recursos humanos como de los materiales; y la vertiente de gestión de estos recursos.

¿Mejora la eficacia y la eficiencia de las administraciones locales con el uso intensivo de las TIC? ¿Hay resistencias a su adopción por parte del personal técnico y administrativo? ¿El sistema de gobierno local afecta a la modernización administrativa? Éstas son algunas de las cuestiones a contemplar a la hora de analizar esta dimensión del e-gobierno local. Hay, sin embargo, una difícil barrera para este trabajo, como son las reticencias de los técnicos y políticos locales que ven en el investigador a un examinador de su tarea cotidiana, alguien que les evalúa el trabajo. Posiblemente ésta haya sido la causa de la falta de estudios de caso que contemplen esta cuestión con suficiencia y menos aún si el análisis organizativo y de gestión se tiene que hacer en pequeños municipios.

De hecho, el análisis de la dimensión interna se suele realizar en procesos de auditoría operativa o de gestión de la calidad, realizadas a iniciativa de los electos locales con la finalidad concreta de mejorar los servicios y procedimentar las actuaciones. Estos sistemas de análisis no suelen ofrecer resultados públicos y tan sólo permiten obtener resultados de guía de la actuación de las cúpulas directivas de la Administración donde se implementa la auditoría contratada.

A pesar de todo, el análisis efectuado en administraciones locales de gran dimensión, como en el Ayuntamiento de Barcelona (Castells y Ollé, 2004), permiten esclarecer, cuando menos, el análisis interno que se pueda hacer en otros ayuntamientos, cuya plantilla personal podría corresponder a departamentos o unidades operativas de estas administraciones de mayor dimensión. Teniendo en cuenta, sin embargo, las particularidades derivadas de una mayor proximidad entre el núcleo político y el equipo

técnico y administrativo de apoyo que, en apariencia, no se da en estas macroadministraciones locales; así como en el diverso nivel de implantación de la organización burocrática weberiana considerada típica de las administraciones públicas de todo nivel.

Y es que, tradicionalmente, la Administración pública se ha fundamentado en estructuras jerarquizadas con una estricta división del trabajo y un gobierno centrado en normas de estricto cumplimiento. Este sistema organizativo se está mostrando muy inflexible a la hora de atender las necesidades de los ciudadanos y está derivando hacia situaciones de pérdida evidente de la eficacia y la eficiencia propias de una buena administración (Jain, 2004). Esta situación ha conducido a la aplicación de las TIC como «excusa» para la reforma de la organización, por una reforma que flexibilice las estructuras, reduzca las jerarquías y permita la polivalencia de los empleados con una división menos estricta del trabajo que redunde en una mejor atención al usuario final. Así, nos encontramos con la extensión de sistemas de gobierno electrónico que «promueven el acceso a la información gubernamental organizada, no por agencias o departamentos, sino por el tipo de servicio o de información que la gente está buscando» (Jain, 2004).

En el caso de la Diputación de Barcelona, esta política es la que se ofrece desde la Red Barcelona Municipis de Qualitat (XBMQ) donde es la necesidad del Ayuntamiento lo que genera la demanda de actuación y en torno a ésta se construyen los equipos de trabajo interdepartamentales necesarios para atenderla.

Esta visión del papel del gobierno electrónico local como superador de las rigideces de las organizaciones excesivamente burocratizadas topa con la lógica voluntad incrementalista propia de estos sistemas de gestión. El trabajo en red tiende a comportar una división diferente de los recursos empleados en la organización. Por ejemplo, la presupuestación tradicional por departamentos suele sustituirse por una presupuestación por proyectos que ya no es controlada por los jefes de departamento que ven disminuida su capacidad de influencia dentro de la organiza-

ción. Este hecho, presentado de manera rápida, puede ser generalizado en la organización y puede derivar en una concentración de recursos tecnológicos que haga que la tecnología aplicada no genere más eficiencia y un mejor servicio, sino su dependencia de la estructura burocrática existente. En otras palabras, los burócratas tienden a apropiarse de los cambios tecnológicos con el fin de hacerse imprescindibles en la nueva situación generada por la implantación de sistemas de gestión más flexibles y abiertos.

El resultado de la interacción entre organización y tecnología es una apasionante batalla donde el servicio al ciudadano y la eficacia y la eficiencia organizativa tienen que enfrentarse con la inercia de una cultura organizativa caracterizada por la lucha interdepartamental para la captación de recursos. Ésta es la herencia de las tradicionales burocracias públicas que han caracterizado más de cien años de organización del trabajo. Nos encontramos inmersos, pues, en las tensiones propias de la convivencia entre dos modelos de gestión organizativa, el burocrático y el relacional,¹ que alimentan la evolución de las formas de gobierno que se establecen en la llamada sociedad del conocimiento.

c) La dimensión relacional

Esta dimensión puede confundirse con la dimensión externa. La diferencia entre la una y la otra vendría dada por el carácter que adopta la Administración local en cada una de estas dimensiones. Si en la dimensión externa hablábamos de la Administración local como prestadora de servicios, en este caso hablamos de la Administración local como cliente o usuaria de servicios ajenos. Nos encontramos, pues, con una Administración local que utiliza las TIC para relacionarse con otras administraciones públicas locales, regionales, estatales o internacionales que la proveen de recursos, así como con entidades -ya sean públicas o privadas- que son proveedoras de las necesidades municipales.

La Administración no es, pues, una proveedora de servicios en este caso, sino un agente más en el mercado de recursos que permiten el funcionamiento y la mejora de la

1. Siguiendo a Fountain, las características del modelo relacional son la confianza en el cambio, el capital social, la interoperabilidad, los recursos compartidos y el acceso al conocimiento (Fountain, 2005).

dimensión externa que redundaría en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

La dimensión relacional del gobierno electrónico local tiene que tener en cuenta por lo tanto las administraciones locales de apoyo, como son las diputaciones provinciales o los consejos comarcales en el caso catalán; las administraciones de otros niveles, como la Administración de la Generalitat de Cataluña, la del Estado o, incluso, la de la Unión Europea. Tiene que tener cuenta, también, los organismos públicos o privados que, como el Patronato Catalán pro-Europa, proporcionan información o contactos de utilidad para las administraciones locales; las empresas proveedoras de servicios a la Administración local; y el resto de administraciones locales que participan de este mercado de recursos, información y contactos existente. Es en este último nivel donde es interesante ir un poco más allá de Internet para analizar el tipo de relaciones que se establecen entre corporaciones locales y los servicios que se prestan de manera mancomunada o consorciada o, incluso, las asociaciones de intereses que se crean a nivel local.

Los estudios existentes en torno a esta dimensión relacional suelen utilizar un punto de apoyo en una administración concreta para analizar las relaciones de esta administración con sus clientes y socios. Es el caso del trabajo de Pedro Luis Pérez Guerrero en relación con la provincia de Alicante (Pérez Guerrero, 2005) y, en parte, el trabajo que se hace en el estudio que da pie al presente artículo.

Cabe decir, asimismo, que es en esta dimensión donde hay que situar las teorías que presentan la superación de la dimensión interna de la organización hacia estructuras organizativas tan flexibles que tienden a la externalización absoluta de todo aquello que no supone una prestación de servicios al usuario. *El estado virtual* (Fountain, 2004) en el campo de las ciencias políticas, *La sociedad red* (Castells, 2001) en el campo de la sociología o *La estructura cosmos* (Cuesta Fernández, 1998) en el de los estudios empresariales son aproximaciones que permiten acoplar en un mismo espacio compartido las dimensiones interna y relacional de las organizaciones.

d) La dimensión participativa

Finalmente, esta dimensión destaca las actividades orientadas a potenciar la cohesión social a través del fomento del uso de las TIC por parte de los ciudadanos, de las empresas y del resto de agentes sociales. Se trata de una dimensión vedette del gobierno electrónico local, en tanto en cuanto es la que se centra en la participación de la ciudadanía en las decisiones del Gobierno, a través de medios telemáticos. Trabajos de la valía de los de Borge (2005), Jordana y Sancho (1998), Jordana et al. (2003), o los surgidos del entorno público anglosajón (The Social Exclusion Unit, 2005) muestran el interés del análisis de esta dimensión que presenta aplicaciones prácticas relevantes como el proyecto e-Consensus^[www1] de la Generalitat de Cataluña o el proyecto «Sant Feliu en primer lugar» del Ayuntamiento de Sant Feliu de Codines.^[www2]

3. ¿Las TIC están cambiando la manera de gestionar los ayuntamientos?

Como ya hemos señalado antes, esta investigación se ubica a caballo entre las dimensiones interna y relacional y se plantea responder a preguntas como las siguientes: ¿Qué cambios organizativos producidos en los ayuntamientos de la provincia se pueden asociar al uso intensivo de las TIC en sus procesos de gestión? ¿Cuáles son los usos de la red telemática para la organización de los recursos económicos, materiales y humanos de los ayuntamientos de la provincia de Barcelona? ¿Cuáles de los recursos puestos a disposición de los ayuntamientos son más utilizados por éstos?

Tres preguntas surgidas de la voluntad de analizar las dimensiones interna y relacional de las administraciones locales y que intentan abarcar las relaciones existentes entre una de las políticas más activas de la Diputación de Barcelona y un grupo de ayuntamientos de la citada provincia, eludiendo, voluntariamente, la medida del grado de satisfacción o extensión de la citada red telemática provincial o hacer un análisis cuantitativo. El estudio matriz rehuye estos ámbitos con el fin de hacer una primera

[www1]: <<http://www.e-consensus.org/consensus>>

[www2]: <<http://www.santfeliudecodines.org/participacio/index.php>>

aproximación cualitativa que ayude a conocer el sistema de gestión implementado y su relación con los posibles cambios organizativos a nivel local. Lo que nos interesa es saber hasta qué punto el nuevo modelo de gestión relacional de las políticas públicas implementado por la Diputación de Barcelona como red de municipios ha cambiado la tradicional organización weberiana presentada en el trabajo de Jain citado anteriormente.

El clima laboral, los estilos de dirección, la existencia de liderazgos formales e informales o sus reacciones frente a la adopción de elementos tecnológicos de gestión y de comunicación son temas que piden un acceso directo al campo de estudio, a la Administración local objeto de análisis. En este caso se ha decidido no profundizar tanto en el objeto de estudio con la finalidad de testar una manera de ver los cambios organizativos desde Internet.

Todo buen investigador tiene que entrar en el campo de estudio libre de prejuicios, pero con alguna hipótesis de partida. Mi hipótesis principal es que las TIC están cambiando la manera de gestionar las administraciones locales en una doble dirección. Por una parte, agilizan los sistemas administrativos de gestión e incrementan la productividad de los recursos humanos de la organización. Por la otra, mejoran el acceso de las administraciones locales a los proveedores de servicios en el mercado de recursos al alcance de los ayuntamientos. Esta mejora puede venir dada por un incremento de las actuaciones conjuntas y coordinadas entre administraciones a través de grupos de presión específicos o de órganos de prestación de servicios mancomunados, o puede tener lugar mediante la gestión indirecta de servicios impropios, entendidos como aquellos servicios que no serían competencia de la administración local que los implementa y que se gestionan mediante entidades que, como los consorcios, reúnen en un mismo espacio de gestión a los sectores público y privado en igualdad de condiciones.

Nuestro campo de trabajo han sido los ayuntamientos de la provincia de Barcelona y, más concretamente, los ayuntamientos de los municipios con una población que, a finales del año 2004, iba de los 5.000 a los 50.000 habitantes. La elección de esta franja de ayuntamientos se ha hecho con la intención de obtener una información más homogénea que nos permitiera obtener unos datos contrastables y comparables entre casos concretos de

estudio. Haciendo un símil con el mundo empresarial, podríamos decir que hemos eliminado las grandes corporaciones locales y los microayuntamientos para centrarnos en el colectivo de pequeños y medios ayuntamientos, eso sí, sin eliminar la posibilidad de utilizar la misma metodología de trabajo en futuras investigaciones sobre los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y los ayuntamientos de los que no llegan a los 5.000.

4. Indicadores relevantes

El modelo analítico utilizado se erige sobre cuatro grupos de indicadores que permiten profundizar en las dimensiones interna y relacional de las corporaciones locales. Se trata de:

- **El nivel de adopción de las herramientas telemáticas** como elemento de trabajo en los municipios, con especial incidencia en el uso de intranets, extranets y redes de área local (LAN); en el grado de desarrollo de los portales administrativos de los ayuntamientos y, en nuestro caso, en la implicación de la Diputación de Barcelona en el alojamiento de los sitios web de las corporaciones, en la propiedad del nombre del dominio de la web municipal y en el año en el que se adquirió este dominio.
- **El uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión y la prestación de servicios públicos locales**, centrando el análisis en el uso de las TIC en los diversos ámbitos de gestión, en la posible agilización de los sistemas administrativos; en el uso de estas herramientas para la comunicación interadministrativa y la gestión interna de las administraciones locales; y en el nivel de uso de este instrumental en la comunicación con otras organizaciones y, en especial, con la Diputación de Barcelona.
- **Las relaciones existentes entre estas tecnologías y la organización de los recursos**, con especial incidencia en el incremento de políticas públicas hechas de manera consorciada o mancomunada con otros municipios, administraciones e, incluso, con el sector privado; en los incrementos o decrementos de la plantilla de personal; en la posible horizontalización de la pirámide laboral y, en especial, en el previsible incremento de técnicos y decremento de personal administrativo que consideramos inherente al uso de las herramientas tele-

máticas; y en la previsible atomización² de los órganos de gestión municipal en unidades operativas ubicadas en espacios diversos dentro del mismo municipio. Una posible tendencia, ésta última, que podría ir ligada a una concentración temática o de servicios en algunos espacios compartidos con otras administraciones públicas o agentes privados que ofrecen servicios complementarios.

- El nivel de uso de los servicios que la Diputación de Barcelona ofrece a través de la red telemática de la provincia de Barcelona (XTPB), con la finalidad de averiguar qué servicios telemáticos son más utilizados o valorados por los técnicos municipales.

5. Metodología utilizada

El diseño metodológico aplicado en este estudio se fundamenta en la observación directa de las estructuras municipales a través de su presencia en Internet y se complementa con el análisis de los documentos básicos para la gestión interna municipal y los recursos que muestran el nivel de implantación relacional de la corporación, así como una breve encuesta a un grupo de directivos técnicos locales de especial relevancia estratégica.

El trabajo empezó a principios de octubre del 2005 con el análisis del nuevo modelo de gestión de la Diputación de Barcelona a través de los documentos públicos elaborados por la citada institución, documentos que permiten hacer un boceto bastante logrado de la oferta de servicios de la Diputación de Barcelona a los municipios y de la XTPB como herramienta de gestión y apoyo a la Administración local.

Seguidamente se utilizaron las herramientas telemáticas de la Diputación de Barcelona para recoger los datos necesarios que alimentan los diversos indicadores definidos con anterioridad.³

Y, finalmente, se hizo el trabajo de campo propiamente dicho combinando tres técnicas de análisis cualitativo:

- La **observación directa de los sitios web de los municipios de la provincia de Barcelona objeto del estudio**. Utilizando el instrumental analítico construido previamente y focalizando la atención del analista en las páginas referentes a la gestión del consistorio más que en las que conforman el portal municipal, esta fase de observación directa se realizó entre el 29 de noviembre y el 17 de diciembre del 2005.
- El **análisis documental** de apoyo a la observación directa, con la finalidad de extraer información pública y relevante sobre la gestión y la organización corporativa. Desarrollada en paralelo a las sesiones de observación directa y utilizando el mismo medio de investigación se analizaron también los presupuestos municipales publicados en el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (BOPB); las plantillas de personal y, en los casos donde fue posible, las relaciones de puestos de trabajo de estas corporaciones. También se buscó la documentación pública referente al Registro de Nombres de Dominio utilizados por la corporación local y las fichas municipales recogidas en el Sistema de información de Administración local de la Generalitat de Cataluña.^[www3]
- Un breve **cuestionario dirigido a los secretarios de las corporaciones locales** que, en su tarea diaria, desarrollan diferentes funciones de relación con otras administraciones y de control de la mayoría de procesos que se desarrollan en estos ayuntamientos, completó el estudio.

6. Conclusión: Falta reflexión previa al uso de las TIC

Obviando la farragosa serie de datos que conforman el grueso del trabajo de investigación matriz, las conclusiones del estudio serían:

- La pluralidad de enfoques adoptados por las corporaciones locales a la hora de adaptarse al nuevo marco tecnológico de gestión y la profundidad con la que, en algunos casos concretos, han penetrado las TIC en las corporaciones locales. Sitios web como los

2. Utilizamos el término *atomización* con el fin de marcar una consciente divisoria con la descentralización administrativa. La atomización es funcional, mientras que la descentralización es territorial.
3. Directorio de municipios (<http://www.diba.es/municipis/ajweb.asp>)

[www3]: <<http://www.municat.net>>

de Gavà, Vilafranca del Penedès, Castellar del Vallès, Molins de Rei, la Roca del Vallès, Arenys de Mar, Sant Joan Despí o Vallirana rebosan de un aprovechamiento notable de las herramientas telemáticas que ha penetrado en su manera de gestionar la corporación. Un análisis profundo de alguno de estos casos podría mostrar hasta qué punto esta adaptación se produce, qué vías de adopción e integración se han tomado para aprovechar las mejoras de las TIC y cómo se han superado las resistencias inherentes a su adopción.

- El análisis de las plantillas de personal y de las páginas web de los ayuntamientos permite presentar una serie de resultados lo suficientemente interesantes por lo que a la organización municipal respecta. Una muestra es la tendencia de crecimiento de los niveles técnicos en el global de los ayuntamientos analizados. También se pueden extraer algunas conclusiones sobre las relaciones que los ayuntamientos tienen y que reflejan en sus sitios web, ya sea con enlaces, noticias o apartados donde la presencia de consorcios u otras fórmulas de gestión relacional de los servicios es muy importante. Lo que ya es más complicado de mostrar, a partir del análisis hecho, es la evolución y los posibles cambios que se producen en la gestión interna de los servicios públicos. Ciertamente, hay algunos datos bastante interesantes sobre esta cuestión, pero habría que profundizar más en este tema a partir del estudio de casos concretos de corporaciones que tengan una fuerte componente tecnológica. En este sentido, hay que concluir que, partiendo de los sitios web de los Ayuntamientos y de la documentación pública existente en la Red, se puede encontrar información suficiente para conocer los cambios producidos en las estructuras municipales, pero no para analizar la manera como trabajan estas estructuras.
- La externalización de los servicios informáticos suele ir relacionada con un uso meramente propagandístico de las páginas web de los ayuntamientos: Castellar del Vallès y Vallirana podrían ser excepciones a esta regla, pero habría que comprobarlo con el estudio de caso correspondiente.
- La implantación de las TIC en la gestión interna municipal encuentra bastantes resistencias, a veces por falta de conocimientos adecuados, a veces, quizás, por la propia dinámica municipal. De hecho, el uso de las herramientas telemáticas por parte de las corporaciones locales no agota todo el potencial de las TIC. El uso intensivo de este instrumental permite un mayor acceso al mercado de recursos públicos y, en consecuencia, una mejora sustancial en la prestación de servicios públicos locales. Los datos obtenidos parecen demostrar que los ayuntamientos que utilizan la Red y se comunican por correo electrónico disponen de más información a la hora de, por ejemplo, acceder a los recursos ofrecidos por la Unión Europea. En este sentido y a la luz de los resultados, se puede relacionar con facilidad los municipios que utilizan intensivamente las TIC con los municipios más densamente relacionados en el mercado de recursos públicos locales.
- Las administraciones locales están cambiando sus formas de trabajar y su organización de una manera lenta, pero constante. Bajo un aparente inmovilismo de las estructuras municipales, las TIC están facilitando el incremento del colectivo de técnicos de gestión en detrimento del personal administrativo. Se tiende a una horizontalización de la pirámide laboral de las corporaciones locales. En el caso de oficiales y subalternos, la externalización de servicios y la subcontratación tienen un papel bastante relevante. En el caso de las unidades centrales de las corporaciones locales -aquellas que están ubicadas en torno a las tareas de secretaría, tesorería e intervención municipales-, las TIC permiten automatizar procesos y piden personal técnicamente válido para la gestión y la resolución de problemas nuevos relacionados con estos sistemas tecnológicos.
- Se detecta una desconcentración de los servicios municipales generando polos o nodos temáticos dentro del municipio. De manera incipiente, pero cada vez más evidente, estamos asistiendo a la creación de ayuntamientos reticulares donde el *core business* -las mencionadas tareas de secretaría, tesorería e intervención- del ayuntamiento se mantiene en la sede central de la corporación y se generan ámbitos de actuación que prestan servicios determinados y que combinan los servicios municipales con servicios de otras administraciones en el ámbito local. Algunos casos paradigmáticos son aquellos de los servicios culturales y de juventud que suelen prestarse y gestionarse en el mismo edificio donde se ubica la biblioteca provincial; los servicios de recaudación y gestión de impuestos que, en la mayoría de ayuntamientos, presta directamente la Diputación de Barcelona desde su Oficina de Recaudación y Gestión Tributaria (ORGT); o de los servicios sanitarios que tienden a ubicarse muy cerca del lugar donde están los servicios de la Red Sanitaria de la Generalitat de Cataluña.

- Finalmente, y con respecto a los efectos de la gestión y la organización municipal sobre la XTPB, una conclusión del estudio es la tendencia al uso intensivo de las herramientas que facilitan la gestión municipal sobre las herramientas, recursos o servicios que tan sólo ofrecen información. Un resultado que pide mayor inversión y de herramientas más sofisticadas y complejas con el fin de satisfacer este interés de los técnicos municipales.

Bibliografía

- BORGE, R. (2005). «La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación» [artículo en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 1. UOC. [Fecha de consulta: 20/12/05].
<<http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/borge.pdf>>
- CASTELLS, M. (2001). *La galaxia Internet*. Barcelona: Plaza & Janés.
- CASTELLS, M.; OLLÉ, E. (2004). «El model Barcelona II: l'Ajuntament de Barcelona a la societat xarxa de Catalunya (2002-2004)». En: *Projecte Internet Catalunya (PIC)* [Informe de investigación en línea]. Barcelona: UOC. [Fecha de consulta: 15/12/05].
<http://www.uoc.edu/in3/pic/cat/pdf/PIC_Ajuntament_0.pdf>
- CRIADO, J. I. (2004, 2.º semestre). «Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración electrónica local en España». [artículo en línea]. *Gestión y Política Pública*. Vol. XIII, n.º 2, pág. 469-524. [Fecha de consulta: 15/12/05].
<http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/J-Ignacio_Criado.pdf>
- CRIADO, J.I.; RAMILO, M.C. (2001). «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 del siglo XXI» [artículo en línea]. *Revista Vasca de Administración Pública*. N.º 61 (I). [Fecha de consulta: 15/12/2005].
<http://www.ivap.euskadi.net/r61-2347/es/contenidos/informacion/rev_vasca_adm_publ/es_3822/adjuntos/ramilocriado.pdf>
- CRIADO, J.I.; RAMILO, M.C. (2003). «E-Government in practice. An analysis of Web site orientation to the citizens in Spanish municipalities» [artículo en línea]. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 16, n.º 3, pág. 191-218. [Fecha de consulta: 15/12/05].
<<http://miranda.emeraldinsight.com/Insight/viewPDF.jsp?Filename=html/Output/Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/0420160302.pdf>>
- CUESTA FERNÁNDEZ, F. (1998). *La empresa virtual*. Madrid: McGraw-Hill.
- FOUNTAIN, J.E. (2005). «Central Issues in the Political Development of the Virtual State». En: *The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context* (2005: Lisboa). [Fecha de consulta: 15/12/05].
<http://www.cies.iscte.pt/linhas/linha2/sociedade_rede/pr_htdocs_network/apps/janefountain.pdf>
- HALE, M.L.; MUSSO, J.A.; WEARE, C. (1999). «Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California». *Administration & Society*. Vol. 31, n.º 1, pág. 3-27.
- JAIN, A. (2004). «Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research». *Actas de la 37a. Hawaii International Conference on System Sciences*. (2004: Big Island, Hawaii) [ponencia en línea]. [Fecha de consulta: 15/12/05].
<<http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2004/2056/05/205650127c.pdf>>
- JORDANA, J.; SANCHO, D. (1998). *Políticas de Telecomunicaciones en España* Madrid: Tecnos.

- JORDANA, J.; SANCHO, D.; FERNÁNDEZ, X. [et al.] (2003). *Planificando la sociedad de la información. Un análisis de las iniciativas impulsadas por las administraciones públicas en España*. Barcelona: Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya.
- LENIHAN, D.G.; HANNA, A. (2002). «E-government: The Municipal Experience. The Crossing Boundaries Municipal Caucus». *Changing Government*. Vol 8. Ottawa: Centre for Collaborative Government. [Fecha de consulta: 04/11/05].
<http://www.crossingboundaries.ca/reports/ktapublication_vol8e.pdf>
- LORENZO RODRÍGUEZ, J. (2005). «Local governance accountability and ICT's: ciudadanos2005; a democracy experience through the Internet». En: *Conference of the European Group of Public Administration (EGPA) (2005: Berna)*. [Fecha de consulta: 04/11/05].
<http://www.egpa2005.com/workshops/abstracts_sg4/Paper_LorenzoRodriguez.pdf>
- PÉREZ GUERRERO, P.L. (2005). «Public private partnership in local development policy. Case study: Province of Alicante (Spain)». En: *Conference of the European Group of Public Administration (EGPA) (2005: Berna)*. [Fecha de consulta: 04/11/05].
<http://www.egpa2005.com/workshops/abstracts_sg4/Paper_PerezGuerrero.pdf>
- RAMILO, M.C. (2004). «El Gobierno electrónico en el ámbito local del País Vasco: del discurso tecnológico a la realidad institucional». En: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Vitoria: Universidad del País Vasco. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. [Fecha de consulta: 04/11/04].
<<http://www.clad.org.ve/fulltext/0050409.pdf>>
- SALVADOR, M. (2004). «Midiendo el gobierno electrónico: un análisis de las páginas web de las corporaciones locales desde la perspectiva del ciudadano». En: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Vitoria: Universidad del País Vasco. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. [Fecha de consulta: 04/11/04].
<<http://www.clad.org.ve/fulltext/0050405.pdf>>
- SALVADOR, M.; CORTÉS, R.; SÁNCHEZ, R., FERRER, L. (2004). *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet: Un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. [Fecha de consulta: 04/11/2005].
<<http://www.upf.edu/cpgp/index.htm?opcio=10>>
- SALVADOR, M.; JUNCOSA, M.; DEL VALLE, M. [et al.] (2000). *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet. Un estudi sobre les pàgines web dels Ajuntaments de Catalunya*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- WEARE, C. [et al.] (1999, marzo). «Electronic Democracy and the Diffusion of Municipal Web Pages in California». *Administration & Society*. Vol. 31, n.º 1, pág. 3-27.

Cita recomendada

MAURI I SELLÉS, Lluís (2007). «Cambios organizativos y de gestión en la Administración local: un proceso lento y poco planificado» [artículo en línea]. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 4. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<<http://www.uoc.edu/idp/4/dt/esp/mauri.pdf>>

ISSN 1699-8154



Esta obra está bajo la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor de esta obra y la fuente (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*) y el uso concreto no tenga finalidad comercial. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es>>

Sobre el autor

Lluís Mauri Sellés

lmauri@uoc.edu

Diploma de Estudios Avanzados en Sociedad de la Información y el Conocimiento (UOC), técnico en contenidos digitales (Barcelona Activa) y comunicador *autónomo*, es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (UAB, 1993), máster en Administración Local (UAB, 1994-1996), posgrado en Desarrollo Económico Local (UPF, 1996) y máster en E-business (UPC, 2001).

Su trayectoria profesional se ha desarrollado en diversas administraciones locales y asociaciones sin afán de lucro relacionadas con la Administración pública. Actualmente cursa el Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento (UOC), especializándose en Gestión de políticas públicas y organización en la Administración local.