

# **HACIA UNA NUEVA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PORTALES WEB DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: APLICACIÓN COMPARATIVA A LOS SITIOS WEB DE LOS AYUNTAMIENTOS DE PORTUGAL Y ESPAÑA**

Jaime Pérez Guerrero  
Francisco Alegría Carreira  
Francisco José Martínez López  
Paula Alexandra Valério

## **RESUMEN**

El Sector Público no es ajeno al complejo cambio que la sociedad de la información y el conocimiento está imponiendo en las organizaciones. Se han creado una serie de nuevas estrategias que están permitiendo modificar la forma de prestar servicios a los ciudadanos. En el ámbito local, la nueva administración electrónica amplía los recursos y capacidades de los municipios que pueden encontrar un nuevo canal de comunicación con los vecinos no solo para ofrecer servicios públicos de calidad, sino también para participar activamente en el diseño de las políticas públicas. Esta circunstancia está abriendo un nuevo campo de investigación, del cual queda aún un gran trecho por desarrollar, ya que hay que establecer sistemas de medición que nos permitan cuantificar esta nueva forma de administrar, con una metodología que nos permita establecer las pautas correctas de actuación.

En este trabajo presentamos una nueva metodología para analizar los portales web municipales, formada por más de medio centenar de variables y la hemos aplicado a los principales municipios de Portugal y España. En general, la evaluación del grado de desarrollo en los dos países presenta un nivel medio, siendo especialmente necesario mejorar en aspectos como diseño, contenidos, información, transparencia o accesibilidad. En términos comparativos, el caso español está levemente más desarrollado que el portugués.

**PALABRAS CLAVES:** e-gobierno, administración local, TIC, análisis portales web.

## **SUMÁRIO**

O sector público está inserido na complexa mudança que a sociedade de informação e o conhecimento está impondo às organizações. Criou-se uma série de novas estratégias que permitem modificar a forma de prestar serviços aos cidadãos. No âmbito local, a nova administração electrónica aumenta os recursos e a capacidade dos municípios, que podem encontrar um novo canal de comunicação com os munícipes, não só para oferecer serviços públicos de qualidade, mas também para participar activamente no desenho das políticas públicas. Este facto está abrindo um novo campo de investigação, do qual falta ainda um grande caminho para desenvolver, já que há que estabelecer sistemas de medição que nos permitam quantificar esta nova forma de administrar, com uma metodologia que permita estabelecer guias de actuação correctas.

Neste trabalho apresentamos uma nova metodologia para analisar os Web Sites municipais formada por mais de meia centena de variáveis e aplicadas aos principais municípios de Portugal e Espanha. Na

generalidade, a avaliação do grau de desenvolvimento nos dois países, apresenta um nível médio, sendo especialmente necessário melhorar aspectos como o desenho, conteúdos, informação, transparência ou acessibilidade. Em termos comparativos, o caso espanhol está ligeiramente mais desenvolvido que o português.

**PALAVRAS CHAVES:** E-gobierno, administração municipal, TIC, análise Web sites.

### **ABSTRACT**

The public sector is under complex change that the information and knowledge society is imposing on organizations. A series of new strategies have been created allowing modification of the service to citizens. In the local environment, the new electronic administration ample the resources and capacities of the municipalities to communicate with residents, not only to offer public services of quality, but also to actively engage in the design of public policies.

These circumstances are opening new fields of investigation, where it is still great stretch to develop since it implies a need to establish systems of measurement that allows us to quantify this new form of administration through a methodology that can establishment correct performance guidelines.

In this paper we present a new methodology to analyse municipal websites using over fifty variables. We have applied this methodology to the major municipalities of Spain and Portugal. In general the degree of development in both countries is average: with specific improvement of design, content, information, transparency and accessibility being needed. In comparative terms, the situation in Spain is slightly more developed than in Portugal.

**KEY WORDS:** E-govern, local administration, ICT, analysis web sites.

---

## **1. INTRODUCCIÓN**

Con la llegada del nuevo siglo se ha bautizado a la nueva sociedad globalizada como la “Era de la Información y la Comunicación”. Desde esta óptica, Internet es a la sociedad de la información lo que la electricidad fue a la era industrial (Castells, 2001). Esta Sociedad de la Información se define por el uso masivo y generalizado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) siendo sus herramientas más potentes Internet, la Telefonía Móvil, la Televisión Digital, la Informática y los Sistemas de Información Geográfica. Esta nueva “Era de la Información” han generado conceptos incorporados con facilidad a nuestro vocabulario diario como: Internet, e-mail, Intranet, Wifi, Telefonía móvil, SMS, MSN, UMTS, DVD, MP3, PC, PDA, video conferencia, SIG, GPS, GRPS,...

Internet es la herramienta más conocida, útil y popular de las TIC. Ante todo, es un medio de comunicación masivo que supera las barreras del tiempo y el espacio. La Word Wide Web es un nuevo medio de comunicación, antes desconocido, que permite acceder al mercado global (Ng, Pan y Wilson, 1998), siendo su gran característica, que lo diferencia y define como medio de comunicación único superando los tradicionales límites geográficos (Haynes, Becherer y Helms, 1998).

Las Administraciones Públicas cuentan con nuevas herramientas como: instalaciones con conectividad, Intranet, páginas web, procedimientos on-line, información institucional en wap, firma digital,... medios para impulsar el cambio en la infraestructura organizativa en procedimientos y servicios, operando de motor del cambio de la cultura organizativa (Ramió, 2000), dando lugar a una nueva organización del Sector Público (Brathwaite, 1996) (Kraemer y King, 1977).

Todo proyecto de implementación de la incorporación de las nuevas tecnologías en la Administración requiere de una serie de aspectos (Garson, 1998) como:

- Liderazgo (Danziger y Kraemer, 1986) (McFarlan y Mckenny, 1983) (Selznick, 1957).
- Procedimiento administrativo (Holden, 1994) (Kerr, 1991) (Kraemer, Dutton y Northon, 1981).
- Ambiente organizativo (Kraemer, 1989) (Whisler, 1970).
- Sistemas especializados con tecnologías de la información (Cooper, 1994) (Kraemer, 1989).
- Procesos de personal: selección, formación y resistencia al cambio (Reichard, 1998).

La historia contemporánea de Internet en la vida del Sector Público, comienza como herramienta de consulta y modelo a imitar, en un proceso de “inteligencia competitiva”. Luego se convierte en un destacado medio de comunicación rápida, a través del correo electrónico. Y finalmente, se ha consolidado como herramienta para la prestación de servicios a través de portales web de gestión.

Por último, hay que señalar que el “efecto de Internet” en la Administración, ha sido medido y desarrollado por los gobiernos bajo el criterios del coste-beneficio (Glazer, Kannianen y Niskanen, 2002) (Shinjo y Zhang, 2003) (Brynjolfsson y Hitt, 1998).

## **2.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: LA E-ADMINISTRACIÓN.**

Del maridaje de los conceptos TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) y Administración, nace la E-administración o administración electrónica, e-gobierno, administración en línea, administración on line, o administración abierta, siempre con el horizonte de ser una herramienta de ayuda que permite seguir prestando servicios de calidad, mejorando la eficacia y la eficiencia con su uso progresivo.

Habría que hacer una consideración previa sobre estos conceptos. La diferencia entre E-administración y E-gobierno. De un lado, el primero de los conceptos, se refiere a la Administración como ente organizador y gestor de los Servicios Públicos. De otro, el segundo, se refiere al ejercicio de gobernar, como la acción de dirigir o regir, denotando autoridad y liderazgo. Esto es, la administración es el ejercicio de prestar servicios públicos, mientras que el gobierno es quién lidera la organización y marca las directrices de la organización.

Una definición válida del e-gobierno es el uso de tecnología, particularmente, para acceder a información del gobierno y servicios a los ciudadanos, actividades, empleo público y otras ofertas (Hernon, Reylea, Dugan y Cheverie, 2002).

El Banco Mundial (Stein, 2002) lo define como el uso por las agencias de gobierno de las tecnologías de la información que tienen la habilidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, las empresas y los demás gobiernos.

La definición más generosa de gobierno electrónico es la que afirma que es la habilidad de los ciudadanos para comunicarse e interactuar con el gobierno de su ciudad, a través de Internet, por medio del sofisticado medio de un e-mail dirigido al proveedor de servicios de la web de la ciudad (Ann Arbor, 2000).

El e-gobierno debe ser examinado desde la óptica de la interacción de gobiernos, empresas y ciudades (Chadwick y May, 2003). Las iniciativas de e-gobierno facilitan e incrementan la eficiencia y la comunicación entre las administraciones; y éstas con las empresas y ciudadanos, reduciendo de forma evidente los tiempos y los procesos.

En otro sentido, el e-gobierno es la puesta en marcha de modelos prácticos y rentables para que los ciudadanos, las empresas, los funcionarios y otros depositarios apuesten por recibir servicios públicos en la red (Liebre, 2000). La idea más frecuente del e-gobierno se queda reducida a la posibilidad de acceder las 24 horas a los servicios públicos, información, beneficios y actividades, encontrando todos los elementos de gobierno juntos en un portal

web (Jaeger, 2002). Recientemente, el e-gobierno es considerado como la versión electrónica del gobierno (Jaeger y Thompson, 2004), que presta servicios e información a través de Internet para que interactúen ciudadanos, empresas y agencias del gobierno.

Desde la perspectiva de servicio público, la Administración Electrónica se define como un servicio público que funciona sin límites, haciendo “más con menos”, y que transfiere el poder a la población (Lawson 1998).

### **3.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES: LA E-ADMINISTRACIÓN LOCAL.**

El uso de las nuevas tecnologías por los gobiernos municipales se ha incrementado, de forma espectacular, en los últimos años. Hoy día, es difícil encontrar un gobierno local que no tenga entre sus prioridades más inmediatas elaborar un portal o página web (FEMP, 2002). Para que las nuevas tecnologías faciliten los procedimientos y mejoren la gobernabilidad de las ciudades, se necesita una dirección del “efecto digital”. Ese liderazgo está plenamente identificado en el ámbito local en el Ayuntamiento, como administración más cercana al ciudadano, y en el Alcalde, como el líder gestor de esta administración.

La Administración Local se caracteriza y diferencia de otras administraciones por una serie de aspectos propios que la definen. Estas características se han visto potenciadas en la E-administración Local:

- Administración más cercana al ciudadano: este nuevo papel de los gobiernos municipales (Loader, 1997), viene dado por la pérdida de importancia del poder de las naciones como consecuencia de la globalización. Pero el impacto de las nuevas tecnologías es ambiguo (Frissen, 1997). Por un lado, une aumentando la convergencia, y por el otro, divide ocasionando desigualdades. El efecto de la nueva economía es definido como un sistema dinámico y expansivo, a la vez que segregador y excluyente (Carter, 1997). De esta forma, el gobierno que emerge de las nuevas tecnologías tiene la obligación moral y la responsabilidad de evitar la brecha digital, y el gobierno local más.
- Administración más atenta a las necesidades ciudadanas: la proximidad y cercanía implica un mayor y mejor conocimiento de las necesidades ciudadanas. Las nuevas tecnologías aumentan las posibilidades de contacto de la administración con el ciudadano, superando las tradicionales barreras del tiempo y el espacio. Así mismo, permiten una mayor presencia de los ciudadanos en las decisiones de la ciudad, a través de foros, encuestas, chat,... a la vez que aumenta las posibilidades de participación en el proceso cambio de la ciudad (Rakodi, 2001).
- Mayor capacidad de interacción con el ciudadano: las tecnologías de la información son usadas por el gobierno local para mejorar la organización y el funcionamiento de las ciudades, despertando gran interés el fenómeno del gobierno electrónico, entendido como una mezcla de debates e información sobre temas locales por el ciberespacio (Odendaal, 2003), siendo el ámbito local el espacio ideal para su desarrollo (Cloete, 2002).
- Mayores dificultades económicas: la administración local suele ser escasa en medios financieros y en personal con formación en nuevas tecnologías. Además, estas administraciones se caracterizan por la falta de infraestructuras y por la existencia de procedimientos obsoletos (Hunter, 2000), así como por la falta de personal cualificado (Norris, Fletcher y Holden, 2001).
- Espacio ideal de colaboración y coordinación: el proyecto de administración electrónica implica un proceso de planificación que se ejerce desde la Administración Local. El éxito del gobierno electrónico está en integrar las infraestructuras necesarias para asegurar la capacidad de atender a la demanda de servicios. Los factores del éxito (Adam, 1996) son: la colaboración, la coordinación y la interacción.

### **4.- DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LOS SITIOS WEB MUNICIPALES.**

En la reciente historia de la literatura sobre la administración electrónica, una de las constantes es la ausencia de métodos, adecuadamente establecidos, para el análisis y diseño de sitios de la Internet. Uno de los principales problemas a la hora de analizar las web, en general, es encontrar criterios que sirvan para evaluarlas (Burch, 1999).

La búsqueda de estándares de calidad está justificada en la necesidad de establecer un proceso de comparación o benchmarking en el sector de la e-administración. Esta comparación, por sí sola, favorece el proceso de inteligencia competitiva entre ciudades. Para ello, la métrica debe ir más allá de los tradicionales estándares de calidad, incorporando nuevos criterios de comparación como navegabilidad, contenidos y estilo, e información y contactos (Johnson y Misil, 1999).

En particular, siguiendo a Lenk y Traummuller (2000) realizan un análisis de las iniciativas de gobierno electrónico desde la óptica de cinco perspectivas distintas:

1.- *Perspectiva del comercio electrónico*: considerado como germen de las operaciones de transacción económica en Internet, implementando la información y la tecnología de comunicación que ya se aplica en el e-comercio (Schubert y Hausler, 2001)., donde se pueden prestar servicios para incrementar con éxito el acceso de ciudadanos hasta la información, y mejorar funcionar de la administración (Csetenyi, 2000).

2.- *Perspectiva de los ciudadanos*: describe la posición del usuario final del gobierno electrónico, es decir, el demandante de servicios: el ciudadano. El éxito de una iniciativa de gobierno electrónico está en el grado de aceptación por parte de los ciudadanos y la dificultad en la acción del gobierno reside en ofrecer servicios seguros, fáciles y accesibles para los ciudadanos. Por eso, el debate se centra en el modo de entrega y el acceso a los servicios electrónica (Lenk y Traummuller, 2000), en el contenido de la información que los gobiernos ponen a disposición de los ciudadanos, es decir, qué servicios se prestan en medios electrónicos (Bucy, 2000) (Duncan, 1996) (Grimley, 1997) (Lan y Falcone, 1997).

3.- *Perspectiva del conocimiento*: se reconoce el papel de los trabajadores como una fuente de conocimiento al servicio de la administración electrónica. Un asunto crítico (Wimmer, Traummuller y Lenk, 2001) es el del conocimiento directivo en el sector público, sobre aspectos como la relación con los ciudadanos y los procesos de acceso a la administración.

4.- *Perspectiva del procedimiento*: el uso de las nuevas tecnologías al servicio de la administración ha mejorado la eficiencia en la prestación de los servicios públicos (Kraemer y Dedrick, 1997) (Watson y Mundy, 2001).

5.- *Perspectiva de la telecooperación*: se ocupa de la manera más efectiva para conocer el estado inicial de desarrollo de gobierno electrónico, incluyendo la interacción de las distintas agencias gubernamentales de los países que mantienen relaciones comerciales, en un proceso de inteligencia competitiva.

Todo proyecto inicial de gobierno electrónico debe fijarse como objetivo la atención y la cooperación con el ciudadano (Lenk y Traummuller, 2000). A menudo, en las etapas iniciales, la mayoría de agencias gubernamentales creadas, aunque independientes, necesitan integrarse dentro del proceso de la organización modificando la tecnología, rediseñando las funciones y los puestos de trabajo y dando formación para las nuevas funciones a realizar.

En general, la mayoría de estudios sobre Internet reconocen tres tipos de internautas que se acercan a los portales de las ciudades. De un lado, el ciudadano de una localidad que se acerca para recibir servicios de información, en general, o para realizar trámites en líneas. De otro lado, el internauta turista que se acerca para conocer la oferta de servicios que puede encontrar, si decide visitarla. Y finalmente, el curioso que entra por casualidad o que quiere conocer alguna información sin muchas pretensiones.

Por tanto, las expectativas de los ciudadanos ante la administración electrónica son:

- (1) Información útil y práctica: teléfonos, direcciones,...
- (2) Trámites electrónicos: pago de tributos, certificaciones,...

- (3) Información Turística de la localidad.
- (4) Participación ciudadana: foros, debates, encuestas.
- (5) Transparencia administrativa: información sobre la administración.

En definitiva, las expectativas del Gobierno Local ante la administración electrónica se resumen en los siguientes aspectos:

- (1) Eficacia administrativa: buen gobierno.
- (2) Reducción de costes.
- (3) Promoción turística de la localidad.
- (4) Fomento de la democracia participativa.
- (5) Transparencia administrativa: más información a los ciudadanos.

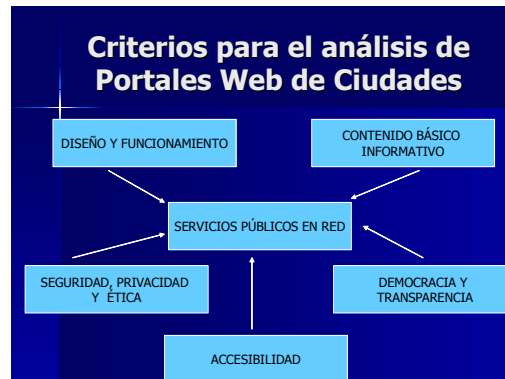
De ahí que, pese a la dificultad, encontremos autores (Kaylor, Deshazo y Van Eck, 2001) que hayan creado unas pautas para medir los servicios y las funciones de las páginas web municipales. Estas pautas no se fijan en criterios de estética, organización y navegabilidad, sino en la cantidad de servicios implementados por la administración local desde la administración central, poniendo el acento en qué servicios se prestan y cómo. Los cinco grupos de servicios, que los municipios deben implementar, analizados son:

- E-Comercio: pagos en línea de servicios públicos, impuestos, permisos, e inscripciones.
- Registros, permisos y licencias.
- Servicios al ciudadano: teléfono del ciudadano, buzón de correo electrónico, quejas a través de la web (ruidos, basura, molestias,...)
- Comunicación de documentos e información: servicios de información geográfica, video/audio sobre el municipio, documentos presupuestarios, urbanísticos, culturales,...
- Participación: foros de debate, reuniones electrónicas,...

Para trasladar este enfoque a nuestro ámbito, la Unión Europea, en el Consejo Europeo de Sevilla, impulsó el citado *Plan de acción eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*, que recoge un listado de 20 servicios básicos a desarrollar por los Estados a través de Internet. Estos servicios públicos básicos deben servir para definir, medir y evaluar el grado de evolución de la e-administración. En el caso español, los servicios públicos básicos que la Unión Europea ha definido para medir evolución e-administración que son prestados por las entidades locales son:

- Servicios para Ciudadanos: (1) Pago de impuestos; (2) Búsqueda de empleo; (3) Ayudas de Asistencia Social; (4) Documentos personales; (6) Licencias de obras; (7) Denuncias a la Policía; (8) Bibliotecas Públicas; (9) Certificados oficiales; y (11) Cambio de domicilio.
- Servicios a Empresas: (17) Datos de Estadística Oficial; (19) Permisos medioambientales; y (20) Compras Públicas.

Por todo lo anterior, a la hora de analizar los portales web institucionales de las principales ciudades españolas hemos utilizado un conjunto de criterios que se recogen en el siguiente cuestionario, divididos en cinco bloques:



Para realizar este estudio se han considerado unos indicadores, basados en criterios básicos, que cumplen simultáneamente los tres requisitos siguientes:

1) Tener una única manera conocida de medición, reduciendo el margen de arbitrariedad en su interpretación. Cuando hubiera más de una opción, se identificará aquella que ofrezca mayor transparencia metodológica.

2) Los indicadores han de ser objetivos, es decir contrastables con la realidad; se ha procurado eludir aquellos que reflejan percepciones subjetivas.

3) Los indicadores deben permitir como criterio esencial la comparación.

Los criterios se explicitarán en el siguiente apartado, y la metodología del análisis que seguiremos consistirá en la evaluación de los indicadores propuestos, señalando su cumplimiento (S) o no (N). De esta forma, alcanzaremos los siguientes índices:

- % de cumplimiento medio del conjunto de indicadores por cada portal web.
- % de cumplimiento medio específico de cada indicador propuesto.
- % de cumplimiento general de los indicadores propuestos.
- Indicador con mayor y menor grado de cumplimiento.
- Portales web con mayor y menor grado de cumplimiento.

El análisis estadístico realizado se centra las ciudades, motivadas por la trascendencia e importancia que tienen en Portugal y España. En el caso Portugués las 20 Cámaras cabeza de distrito y en el español, se han seleccionado las 50 capitales de provincia española, junto con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y. A estas ciudades se han unido aquellas que sin ser capitales, por el número de población ejercen las mismas competencias que las anteriores, que es el caso de: Badalona, Cartagena, Elche, Gijón, L'Hospitalet, Móstoles y Vigo.

El estudio se ha realizado en el segundo semestre de 2004 tanto en Portugal como en España. Los principales resultados del mismo los recogemos en el siguiente apartado, explicitando el análisis en base a los criterios utilizados.

## **5.- RESULTADO DEL ESTUDIO EMPÍRICO EN PORTUGAL Y ESPAÑA POR CRITERIOS.**

### **Criterio 1: DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO.**

## CITIES IN COMPETITION

Como medio audiovisual, un portal web se define y caracteriza por un diseño, que responde a las demandas del público al que se dedica. En Internet, se utiliza la palabra usabilidad para definir una web que responde a las necesidades del usuario porque fideliza por sus contenidos y presenta una arquitectura lógica y uso fácil.

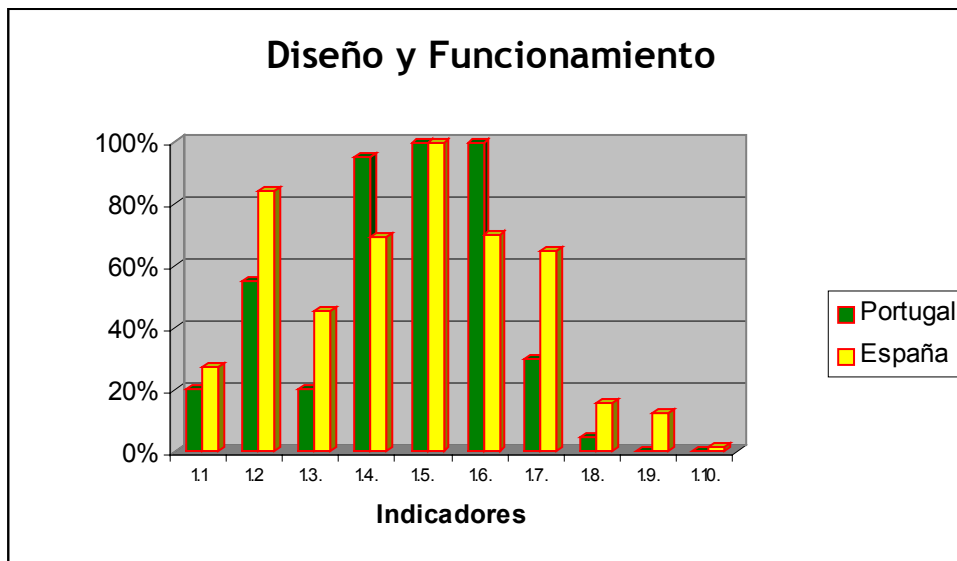
<b>1.- DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO (INDICADORES)</b>
1.1. Presentación previa.
1.2. Efecto multimedia.
1.3. Idiomas.
1.4. Tipo de dominio.
1.5. Índice de contenidos.
1.6. Mapa web.
1.7. Sistema de búsqueda.
1.8. Lista de preguntas más frecuentes.
1.9. Símbolo de accesibilidad.
1.10. Sello o certificación de calidad.

En materia de diseño, la característica dominante en la totalidad de portales evaluados es la amplia variedad existente. En ambos países, la tónica general es un cumplimiento medio de los indicadores propuestos, la media portuguesa es de 4,3 de los indicadores propuestos, mientras que la española es de 4,9.

En cuanto a los índices de mayor cumplimiento, en ambos países, el *Índice de Contenidos (1.5.)* presenta unanimidad. En Portugal, también presenta unanimidad el índice de *Mapa de Web (1.6.)* frente al 70,18% de cumplimiento en las web españolas. En España, el segundo indicador en importancia son *los Efectos Multimedia (1.2.)* que lo encontramos en el 84,21% de las web.

Como dato curioso hay que señalar que mientras en España en la *Denominación de los Dominios (1.4.)* predominan, con un 69,49%, los “.es” y “.com”, en Portugal, los portales web de las ciudades en su inmensa totalidad usan el “.pt”.

En el otro extremo, entre los indicadores con menor cumplimiento encontramos en ambos países la *Certificación de Calidad (1.10)* que sólo encontramos en un portal en España y en ninguno de Portugal. Tampoco abundan los *Símbolos de Accesibilidad (1.9)* con una presencia media en España de 12,28%, y sin presencia en las web de Portugal. Ambos indicadores son un buen ejemplo de la calidad y la accesibilidad de los portales.





**Criterio 2: CONTENIDO INFORMATIVO BÁSICO.**

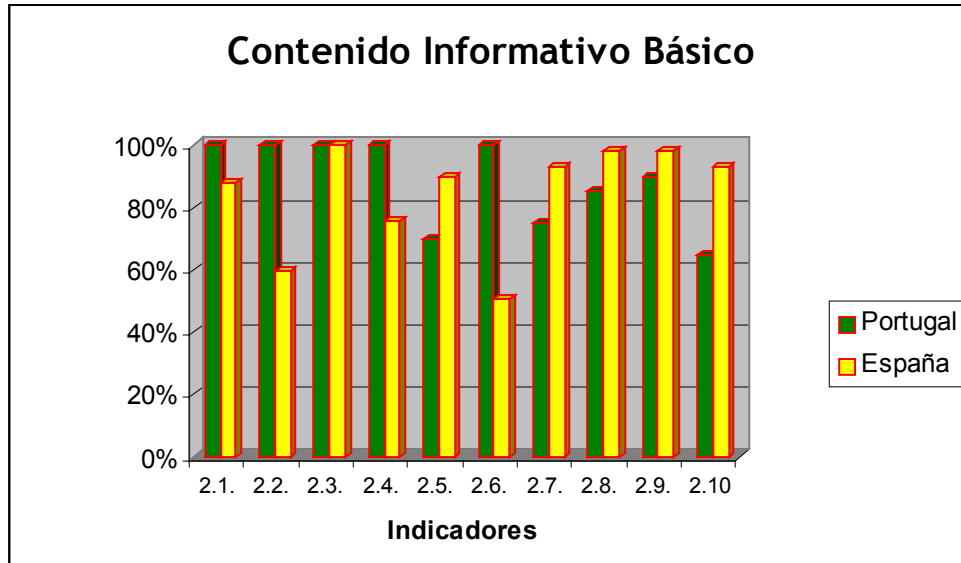
En su fase inicial, los portales web de las ciudades son boletines informativos electrónicos de los ayuntamientos. Esto explica que en estos sitios encontremos información básica sobre turismo, cultura, economía, transporte, etc.

2.- CONTENIDO INFORMATIVO BÁSICO(INDICADORES)
2.1. Nombre y datos del municipio.
2.2. Dirección postal permanente.
2.3. Acceso a través del buscador Google.
2.4. Dirección de correo de contacto.
2.5. Organigrama de funcionamiento.
2.6. Carta de servicios que se prestan.
2.7. Información sobre prestación de servicios.
2.8. Información histórica.
2.9. Información turística.
2.10. Información sobre proyectos de inversión.

En general, en este bloque de indicadores encontramos un altísimo grado de cumplimientos siendo superior en el caso de Portugal (89%) que en el español (83%).

De esta forma, los índices con mayor grado de cumplimiento en Portugal son el *Nombre y datos (2.1)*; *Dirección Postal (2.2)*; *Acceso Google (2.3)*; *Dirección correo electrónico (2.4)* y *Carta de Servicios (2.6)*. Por el contrario en España el de mayor cumplimiento es el referido al *Acceso a través de Google (2.3)*, seguidos de los indicadores sobre la *Información Histórica (2.8)* y la *Información Turística (2.9)*, presente en todos los portales con excepción de uno.

Por otro lado, en España el indicador de menor cumplimiento es la *Carta de Servicios (2.6)* en el que los municipios explican de forma resumida una guía de los servicios que presta el ayuntamiento. En Portugal, el grado de cumplimiento es altísimo, siendo el de menor cumplimiento la *Información sobre Proyectos de Inversión (2.10)*.



**Criterio 3: PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

El e-gobierno es la versión electrónica del gobierno, que promueve un proyecto de administración pública electrónica que ejerce de vehículo para prestar servicios al ciudadano sin que éste tenga que desplazarse. La nueva sociedad de la información permite ofrecer servicios con mayor rapidez y agilidad. Internet permite gozar de una administración “on line”, abierta las 24 horas del día, ofertando servicios de información y gestión permanente al ciudadano.

La Unión Europea recomienda la implementación de una serie de servicios públicos fundamentales en la red, que sirven para medir el grado de desarrollo de la e-administración.

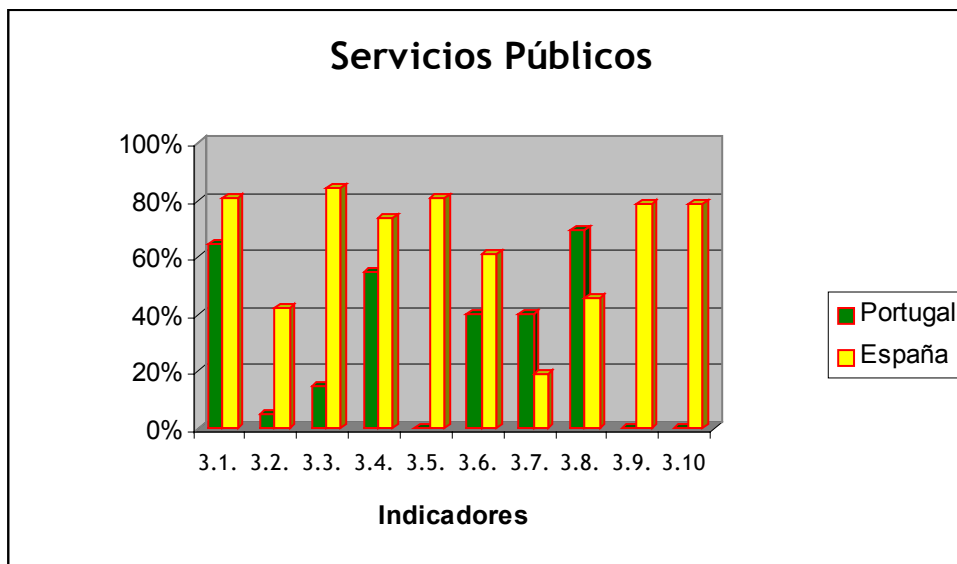
3.- PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS (INDICADORES)
3.1. Servicios a un solo click.
3.2. Fórmulas de pago.
3.3. Búsqueda de empleo.
3.4. Ayudas de asistencia social.
3.5. Documentos personales.
3.6. Licencias de obras.
3.7. Denuncias a la Policía.
3.8. Bibliotecas públicas.
3.9. Certificaciones oficiales.
3.10. Cambio de domicilio.

En la evaluación de los Servicios Públicos Básicos, como primer dato, hay que señalar que los portales web españoles presentan un grado de cumplimiento mayor, 65%, que en Portugal, 29%.

En España, el Servicio Público Básico que más se ofrece en la red, y por tanto, el indicador con mayor grado de cumplimiento, es el de la *Búsqueda de Empleo (3.3)*, seguidos de cerca por los *Servicios de Documentos*

*personales* (3.5). Mientras que en Portugal, el indicador con mayor cumplimiento es el de las *Bibliotecas Públicas* (3.8).

En el lado de los incumplimientos, en Portugal, los indicadores menos presente en la red son las *Certificaciones Oficiales* (3.9) y el *Cambio de Domicilio* (3.10). En España, las *Denuncias a la Policía* (3.7) es el indicador menos presente, seguido de los *Pagos en Línea* (3.2).



**Criterio 4: POLÍTICA DE SEGURIDAD, PRIVACIDAD DE DATOS Y COMPORTAMIENTO ÉTICO.**

Todo portal web contiene información muy sensible y utiliza datos que deben ser preservados y custodiados, tal y como recogen las normas fundamentales de seguridad y privacidad de datos. En concreto, los portales de los municipios, en tanto que son administraciones públicas, tienen una responsabilidad ejemplarizante mayor que la de cualquier ciudadano.

4.-SEGURIDAD, PRIVACIDAD Y COMPORTAMIENTO ÉTICO (INDICADORES)
4.1. Acceso a la política de seguridad.
4.2. Copyright o certificado de autenticidad.
4.3. Procedimiento de control de acceso.
4.4. Acceso a la política de privacidad.
4.5. Responsabilidad en el tratamiento de datos.
4.6. Acceso a la política de propiedad intelectual.
4.7. Información para menores de edad.
4.8. Información sobre otras webs, enlaces.
4.9. Servicio de atención “post venta”.
4.10. Sistema de reclamaciones y sugerencias.

El estudio sobre las políticas de seguridad, privacidad en el tratamiento de datos y comportamiento ético en los portales web de las principales ciudades portuguesas y españolas demuestra el poco interés y bajo grado de desarrollo de las mismas. Únicamente el 24% de cumplimiento en Portugal, mientras que en el caso de España es del 33%.

En cuanto al análisis de los indicadores, en general, los de mayor cumplimiento, en ambos países es la *Información sobre otras web* (4.8). Mientras que entre los indicadores menos desarrollados en Portugal destaca la ausencia total de los siguientes indicadores: el *Acceso a la Seguridad* (4.1), el *Procedimiento de Control* (4.3), la *Responsabilidad en el tratamiento de Datos* (4.5), la *Política de Propiedad* (4.6), y el *Servicio Post-venta* (4.9). Mientras que en España el *Servicio de Atención "post-venta"* (4.9) sólo lo encontramos en un portal, seguido de la baja presencia de la *Información a menores* (4.7).

#### **Criterio 5: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y TRANSPARENCIA INFORMATIVA.**

La interacción es una de las características fundamentales de Internet. La democracia es un sistema político donde la soberanía reside en el pueblo, que elige a sus representantes a través de elecciones. Pero la esencia de la democracia está en la participación ciudadana en las decisiones políticas. De ahí que con Internet se aumentan las posibilidades de participación a través de la red.

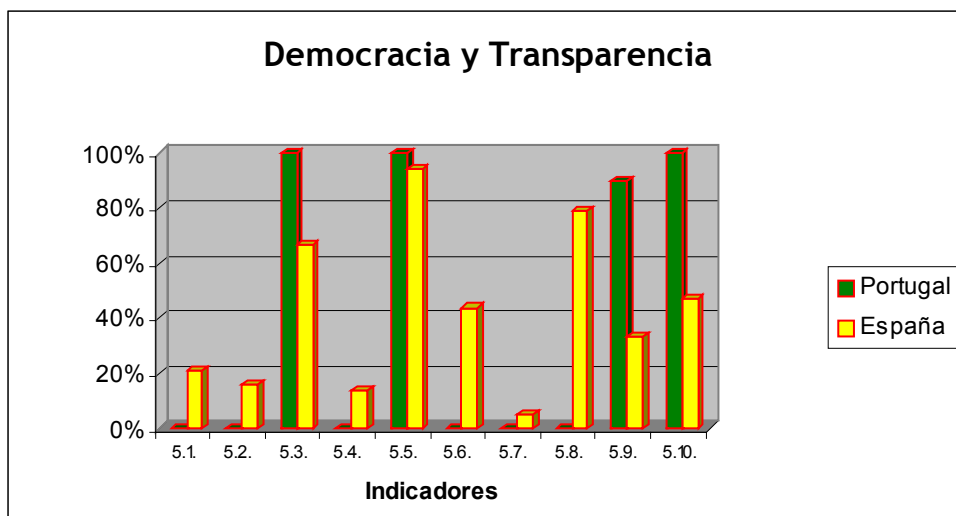
Las nuevas tecnologías de la sociedad de la información deben ser utilizadas para mejorar la participación en la toma de decisiones de la ciudad, mediante la realización de encuentros, jornadas, foros en Internet,...

5.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA (INDICADORES)
5.1. Foros de debate y opinión.
5.2. Encuestas públicas sobre cuestiones municipales.
5.3. Buzón de quejas y sugerencias públicas.
5.4. Participación en decisiones del municipio.
5.5. Sistemas de información básica del municipio.
5.6. Información sobre Presupuestos Municipales.
5.7. Información sobre Liquidaciones Presupuestarias.
5.8. Información sobre Ordenanzas Municipales.
5.9. Información sobre Plenos Municipales.
5.10. Información sobre Planes Urbanísticos.

Las cuestiones relacionadas con la participación democrática de los ciudadanos en la red y de transparencia administrativa de los gobiernos en Internet se encuentran en una fase inicial en ambos países, a juzgar por el bajo desarrollo encontrado en los portales web, 39% en Portugal y 42% en España.

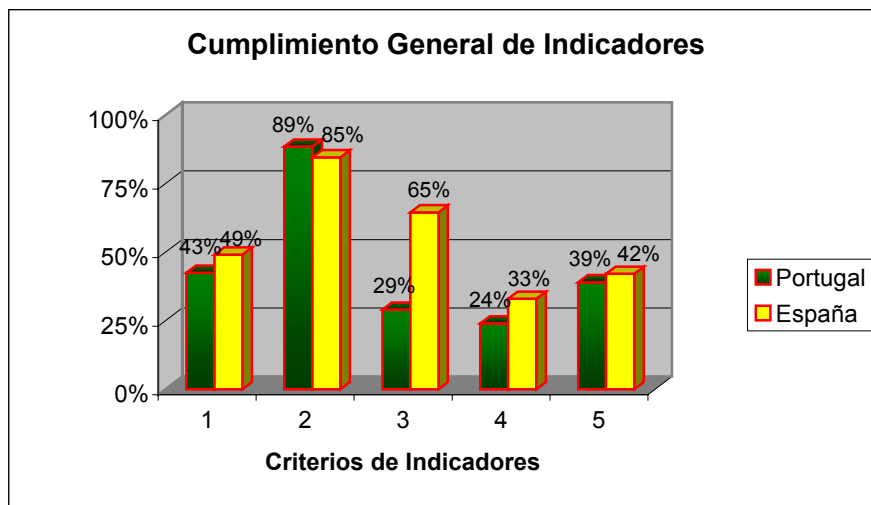
En cuanto a los indicadores que más se cumplen hay que destacar, en Portugal, la unanimidad en indicadores como el Buzón de Sugerencias (5.3), el Sistema de Información Básica (5.5), o la Información sobre Planes Urbanísticos. Por su parte, en España, el de mayor cumplimiento es el Sistema de Información Básica del municipio (5.5.), seguido de la información sobre Ordenanzas Municipales (5.8

En los de menor cumplimiento destaca, en España la ausencia generalizada de la Información sobre las Liquidaciones de Presupuestos (5.7) seguido de la Participación en decisiones del municipio (5.4.). Mientras que en Portugal hay ausencia absoluta de indicadores como los Foros de Debate(5.1), las Encuestas Públicas (5.2), la Participación (5.4), la Información sobre Presupuestos (5.6), o sobre la Liquidación de los mismos (5.7), o sobre las Ordenanzas Municipales (5.8).



#### RESUMEN GENERAL DE DATOS.

El resultado general de los datos nos muestra un cumplimiento medio de los indicadores propuestos por nuestro estudio en los portales web de las principales ciudades españolas (55%) y portuguesas (45%). En cuanto a los indicadores, en general, los resultados suelen ser similares en ambos países. El Criterio de mayor cumplimiento es el del Contenido Informativo Básico (Criterio 2) con un 89% en Portugal y un 84% en España. Mientras que



el Criterio de menor cumplimiento son los relacionados con la Seguridad, Privacidad en el Tratamiento de Datos y el Comportamiento Ético (Criterio 4) que en Portugal presenta un 24% y en España es del 33%.

## 6. - CONCLUSIONES.

Una vez realizada la evaluación de los portales web de las principales ciudades portuguesas y españolas, con la metodología que hemos desarrollado en nuestro estudio, podemos extraer las siguientes conclusiones generales:

- 1.- Los portales web de las principales ciudades portuguesas y españolas presenta un grado de desarrollo medio, medio-bajo en aspectos como diseño, contenidos, información, transparencia o accesibilidad.
- 2.- Hay dos aspectos básicos que definen el resultado de un portal: la base tecnológica y la planificación de los contenidos. En el ámbito local, por falta de recursos tecnológicos y financieros, el resultado final es que la mayoría de los portales presentan los mismos contenidos, a excepción de las grandes ciudades que destacan por su alto grado de desarrollo.
- 3.- Para la satisfacción y motivación del usuario, es imprescindible que el portal sea fácil de usar y que sus contenidos sean visibles, sin ningún tipo de barreras. En general, los portales web analizados no están orientados al usuario, careciendo de un diseño y funcionamiento que facilite el uso y acceso fácil a sus contenidos informativos.
- 4.- El desarrollo de los portales web de las principales ciudades portuguesas y españolas se encuentran en su fase inicial. Esto explica que en su génesis los sitios web sean boletines informativos electrónicos de las administraciones locales. De ahí que el contenido básico que encontramos en estas web sea información básica sobre turismo, cultura, economía, transporte, etc.
- 5.- La mayoría de los gobiernos de las ciudades portuguesas y españolas han trasladado a sus portales información básica de consulta para el ciudadano, sin desarrollar aspectos que permitan la comunicación y la interacción con la administración, como el correo electrónico, la dirección postal o las cartas de servicios que se ofrecen.
- 6.- Los portales web de las ciudades cumplen tres funciones prioritarias: de un lado, son un medio de comunicación de información de interés; de otro, son una herramienta para la prestación de servicios electrónicos para los ciudadanos; y finalmente, son un instrumento de participación. Los datos del estudio demuestran que los gobiernos convierten estos objetivos en etapas sucesivas: primero, información; segundo, gestión; y tercero, participación.
- 7.- En general, la evaluación del grado de desarrollo de la e-administración entre Portugal y España arroja pocas diferencias, siendo el caso español levemente mas desarrollado que el portugués<sup>134</sup>. Pero cabe señalar la diferencia de enfoques en aspectos como los Servicios Públicos que se prestan en la red, donde la e-administración en España lleva la delantera, pese al retraso evidente en las transacciones recíprocas con los ciudadanos.
- 8.- La e-administración portuguesa supera a la española en 14 indicadores, que pueden considerarse formales, pero que aumentan la confianza en este medio de comunicación. Aspectos de contenido informativo básico, información a menores, buzón de quejas y sugerencias, o información relativa a los debates en la Cámara Municipal o sobre los Planes Urbanísticos.

En general, los criterios con menor grado de cumplimiento son los de los Servicios Públicos, Seguridad y Comportamiento Ético, y Transparencia y Participación, que son los aspectos que necesitan una mayor base tecnológica, lo que pone de manifiesto que nos encontramos en una fase inicial en el desarrollo de la administración electrónica. Así, los contenidos que se han trasladado a los portales web son aquellos que requieren menores conocimientos tecnológicos, o menor sofisticación. Queda, por lo tanto, avanzar en este

---

<sup>134</sup> No obstante, Portugal aventaja claramente a España en 14 de los 50 indicadores: (1.4) Tipo de dominio; (1.6) Mapa de web; (2.1) Nombre y datos Municipio; (2.2) Dirección Postal; (2.3) Búsqueda en Google; (2.4) Correo de contacto; (2.6) Carta de Servicios; (3.7) Denuncias a policía (3.8) Bibliotecas, (4.7) Información a menores, (5.3) Buzón de sugerencias, (5.5.) Información Básica (5.9) Información sobre Plenos Municipales, (5.10) Información Urbanística.

ámbito y en la prestación universal de servicios a través de los portales web municipales tanto de Portugal como de España.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adam, L.(1996). Electronic communications technology and development of Internet in Africa. *Information Technology for Development*, N°7. Pp. 133–144.
- Brathwaite, T. (1996). *The power of IT: Maximizing your technology investments*. Milwaukee, WI: ASQC Quality Press.
- Brynjolfsson, E. y Hitt, L. M. (1998). Beyond the productivity paradox. *Communications of ACM*, Vol. 41/N°8. Pp.49-55.
- Bucy, P.E. (2000). Social access to the Internet. *The Harvard International Journal of Press/Politics* Vol.5/N°1. Pp. 50– 61.
- Burch, J. (1999). Strategically evaluating your Website. *Healthcare Executive*, N°14. Pp. 53–54.
- Carter, D.(1997). *Digital Democracy’ or ‘information aristocracy’? Economic regeneration and the information economy*. In B. D. Loader (Ed.), The governance of cyberspace:politics, technology and global restructuring.London: Routledge.
- Castells, M. (2.001). *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. España: Areté, Plaza & Janés.
- Cloete, F. (2002). *Capacity building for sustainable local governance in South Africa*. In S. Parnell, E.Pieterse, M.Swilling y D.Wooldridg (Eds.). Democratizing local government: the South African experiment. Cape Town: UCT Press.
- Cooper, R.B. (1994). The Inertial impact of culture on IT implementation. *Information and Management*, N° 27. Pp 17-31.
- Council of the City of Ann Arbor (2000). *Resolution to maximize the city’s use of the Internet for business processes*. City of An Arbor.
- Csetenyi, A. (2000). Electronic government: perspectives from e-com-merce. *Proceedings from 11th International Workshop on Database and Expert Systems Applications*. Springer, New York. Pp. 294–298.
- Chadwick, A. y May, C. (2003). Interaction between states and citizens in the age of the Internet: “E-government” in the United States, Britain and European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol.16/N°2. Pp. 271-300.
- Danzinger, J. N., y Kraemer, K.L. (1986). *People and Computers: The impact of computing on end users in organizations*. New York: Columbia University Press.
- Duncan, A.M. (1996). Depository libraries, the Internet, and the 21<sup>st</sup>. *Journal of Government Information* Vol.23/N°4. Pp. 217– 225.
- Federación Española de Municipios y Provincias FEMP (2002). *Análisis y perspectivas de Modernización y Calidad: Estado de situación de experiencias de modernización y calidad en las Corporaciones Locales*. Madrid: FEMP. Disponible en <http://www.femp.es> (2004/11/25).
- Frissen, P. (1997). *The virtual state: postmodernisation, informatisation and public administration*. In B.D. Loader (Ed.), The governance of cyberspace:politics, technology and global restructuring.London: Routledge.
- Garson, G.D. (1998). *Information technology and computer applications in public administration: issue and trends*. Harriburg, PA: idea Group Publishing.
- Glazer, A., Kannianen, V. y Niskanen, E. (2002). Bequests, control rights, and cost–benefit analysis. *European Journal of Political Economy*. N°19. Pp. 71-82.
- Grimley, B. (1997). Service without the seams. *Government Executive*, Vol.29/N°10, G19.
- Haynes, P.J., Becherer, R.C., y Helms, M.M. (1998). Small and mid-sized bussines and Internet use: unrealized potential? *Internet Research*, Vol.8/N°3. Pp. 229-235.
- Hernon, P., Reylea, H.C., Dugan, R.E. y Cheverie, J.F. (2002). *United States government information: polices and sources*. Westport, CT: Libraries Unlimited. Pp. 388.
- Holden, S.H. (1994). *Managing information technology in the federal government; new policies for an information age*. Blackburg, VA: Virginia Polytechnic and State University, Dissertation.
- Hunter, W. (2000). New pilot program tests info technology solution. *PA TIMES*, Vol.23/N°1. Pp. 1- 3.
- Jaeger, P.T. (2002). Constitutional principles and e-government: an opinion about possible effects of federalism and the separation of powers on government policies. *Government Information Quartely*. N° 19. Pp. 357-368.
- Jaeger, P.T. y Thompson, K.M. (2004). Social information behavior and the democratic process: Information poverty, normative behavior, and electronic government in the United States. *Library & Information Science Research*, N°26. Pp. 94-107.
- Johnson. K. L. y Mistic, M.M. (1999). Benchmarking: a tool for Web site evaluation and improvement. *Electronic Networking Applications and Policy*. N°9. Pp.383–392.
- Kaylor, C., Deshazo, R. y Van Eck, D. (2001). Gauging e-government: a report on implementing services among American cities. *Government Information Quartely* N°18. Pp. 293-307.
- Kerr, J.M. (1991). *The IRM imperative: strategies for managing information resources*. New York, NY: John Wiley y Sons, Inc.
- Kraemer, K.L. (1989). *Managing information system: change and control in organizational computing*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kraemer, K.L. y King, J.L. (1977). *Computers and local government; volume I, a manger’s guide*. New York, NY: Praeger Publishers.
- Kraemer, K.L., Dutton, W.H. y Northon, A. (1981). *The management of information system*. New York, NY: Columbia University Press.
- Kraemer, K.L. y Dedrick, J. (1997). Computing and public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.7/1. Pp. 89– 112.

## CITIES IN COMPETITION

- Lan, Z. y Falcone, S. (1997). Factors influencing Internet use a policy model for electronic government information provision. *Journal of Government Information*, Vol.24/Nº4. Pp. 251–257.
- Lawson, G. (1998). *NetState*. London: Demos.
- Lenk, K. y Traummuller, R. (2000). *Presentation at the IFIP WG 8.5 Working Conference on Advances in Electronic Government, Febrero de 2000, Zaragoza*.
- Lieber, A. (2000). *E-government initiatives meeting*. Disponible bajo petición a ostiwebmaster@osti.gov. (Consulta 2004/10/17)
- Loader, B.D. (1997). *The governance of cyberspace: politics, technology and global restructuring*. London: Routledge.
- McFarlan, F.W. y McKenny, J.L. (1983). *Corporate information systems management: the issues facing senior executives*. Homewood, IL: Richard D. Irwin, INC.
- Ng, H.I, Pan, Y.J. y Wilson, T.D. (1998). Business Use of the Word Wide Web: a report on futher investigations. *International Journal of Information Management*. Vol. 18/Nº5.
- Norris D.F., Fletcher P.D. y Holden S.H. (2001). *Is your local government plugged in? Highlights of the 2000 electronic government survey*. Baltimore County: University of Maryland.
- Odendaal, N. (2003). Information and communication technology and local governance: understanding the diference between cities in developed and emerging economies. *Computers, Environment and Urban System* Nº27. Pp. 585-607.
- Rakodi, C. (2001). Urban governance and poverty—addressing needs, asserting claims: an editorial introduction. *International Planning Studies*, Vol.6/Nº4. Pp. 343–356.
- Ramió, C. (2000). La innovación en la Gestión Pública desde las corrientes neo empresariales versus la innovación en la Gestión Pública desde las corrientes neo públicas. *Ponencia IV Congreso español de Ciencia Política y de la Administración, Granada*.
- Reichard, C. (1998). Education and training for new public management. *International Public Management*. Vol. 1/Nº2. Pp. 177–194.
- Schubert, P. y Hausler, U. (2001). E-government meets E-business: a portal site for start up companies in Switzerland. *Proceedings of the 34th Hawaii International Conference on System Sciences, IEEE Computer Society*. Los Alamitos, California. Pp. 1700-1708.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Berkley, CA: University of California Press.
- Shinjo, K. y Zhang, X. (2003). Productivity analysis of IT capital stock: The U.S.A.– Japan comparison. *Journal of Japanese International Economies*. Vol.17/Nº1. Pp. 81-100.
- Steins, O. (2002). E-government the top ten technologies. *Planning*. Septiembre.
- Watson, R.T. y Mundy, B. (2001). A strategic perspective of electronic democracy. *Communications of the ACM44* Nº.1. Pp. 27– 30.
- Whisler, T.L.(1970). *The impact of computers on organizations*. New York, NY: Praeger Publishers, Inc.
- Wimmer, M., Traummuller, R., y Lenk, K. (2001). Electronic business invading the public sector: considerations on change and de-sign. *Proceedings of the 34th Hawaii International Conference on System Sciences, IEEE Computer Society*. Los Alamitos, California. Pp. 1709–1718.