



# **GUÍAS DE APOYO A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL**

## **GUÍA 8**

### **SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CIUDADANO Y e-ADMINISTRACIÓN**

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
MADRID  
2006

Primera edición: Abril 2006

- © Este documento está protegido por la Ley Orgánica 15/99 de 13 de diciembre que regula la protección de datos y por el Real Decreto Legislativo 1/96 de 12 de abril que aprueba el texto refundido de la ley de propiedad intelectual. No podrá ser reproducido con fines lucrativos sin autorización expresa de los autores.

- © **AUTORES:** Bruno Juanes  
Juan Torrubiano Galante  
María Sola Lasso  
Cesar Rico Vallejo  
Paula Antón  
*Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP:*  
v Ayuntamiento de Alcobendas  
v Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat  
v Ayuntamiento de Irún  
v Ayuntamiento de Leganés  
v Ayuntamiento de Sabadell

**DIRECCIÓN DEL PROYECTO:**

*Pablo Bárcenas Gutiérrez*, Director del Área de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

*Juan Ignacio Martín Castilla*, Profesor Ayudante del Departamento de Contabilidad y Organización de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

*Juan Torrubiano*, Director del Grupo Galgano.

*Catálogo general de publicaciones oficiales:*

<http://publicaciones.administracion.es>

NPO: 326-06-035-1

Depósito Legal: M-12.174 - 2006

Imprime: IMGRAF

**PRIMERA PARTE**

<b>1. Introducción al nuevo entorno</b> .....	9
<b>2. ¿Qué es la e-administración?</b> .....	13
a. Definición .....	13
b. Fases de desarrollo .....	14
c. El marco europeo .....	16
<b>3. La situación actual en España</b> .....	17
<b>4. Los servicios de atención al ciudadano como piedra angular de la administración del futuro</b> .....	23
a. La atención multicanal .....	25
b. Los mundos de la información y el trámite .....	28
c. La organización .....	30
<b>5. Retos planteados. ¿Cómo dar respuesta desde el mundo local?</b> .....	33
a. Cómo reducir la brecha digital .....	33
b. Las restricciones legislativas .....	34
c. La compartición de información entre administraciones .....	36
d. La confianza en las transacciones en línea .....	37
e. Las infraestructuras .....	38

**SEGUNDA PARTE**

<b>6. Caso práctico: de atención al ciudadano y e-administración a Nivel Local</b> .....	41
a. Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat .....	41
b. Ayuntamiento de Leganés .....	57
<b>BIBLIOGRAFÍA Y LINKOTECA</b> .....	75



---

---

# PRIMERA PARTE

---

---



Desde la década de los ochenta, la sociedad civil se halla inmersa en una profunda transformación en todos los ámbitos de actividad a la que las Administraciones públicas –especialmente las locales dado su mayor grado de interacción y proximidad con los ciudadanos– no pueden permanecer insensibles. Las realidades políticas, tecnológicas, sociales y económicas han roto bruscamente la inercia burocrática de muchas administraciones, alejándolas del aislamiento social progresivo en el que se hallaban inmersas.

En los últimos años hemos asistido a cambios en profundidad en el funcionamiento de las Administraciones pública, que han pasado de estar caracterizadas como burocráticas; orientadas hacia sí mismas; complejas (por la convivencia de diversas lógicas de funcionamiento: administrativa, jurídica, política y técnica); acusadas de ser nada más que administradoras de potestades a ser Administraciones cada vez más abiertas, orientadas a los ciudadanos, prestadoras de servicios, integradas en su entorno, permeables y sensibles a los cambios y necesidades de la sociedad.

Estos cambios han sido más profundos en ciertas áreas de la administración, especialmente en aquellas ligados a la gestión tributaria y en los servicios de atención al ciudadano, mientras que otras no han cambiado tan rápidamente dado que arrastran una inercia más grande que dificulta la introducción de nuevos paradigmas de gestión. Cada vez es más evidente que enfrentarse a los cambios drásticos que ha generado el entorno no puede hacerse desde el paradigma de funcionamiento tradicional de la Administración.

En este nuevo escenario, todavía en desarrollo, se comienzan a sustituir las palabras *Administrar* por *Gestionar*, la expresión *Administrado* por la de *Ciudadano*, y a usar la palabra *Cliente* aplicada a las relaciones de los ciudadanos con la Administración.

Del momento actual queremos destacar tres factores que han irrumpido con fuerza y que afectan sin duda a la capacidad de producir servicios de públicos de calidad, que son: el desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, los cambios constantes de la demanda ciudadana y el trabajo en red entre administraciones. Destacamos estos tres por su impacto evidente sobre el tema principal de

esta guía, pero somos conscientes de la existencia de otros factores asimismo importantes para el desarrollo de la e-administración y que intentaremos abordar al final del libro.

Respecto al primer factor (desarrollo tecnológico) hemos asistido a la explosión de Internet como canal relacional, que se ha consolidado como primer canal de atención en menos de tres años, muy por encima de los canales telefónico y presencial. En el futuro próximo hemos de prever una segunda revolución del canal telemático gracias a la diversificación que se producirá en la demanda de servicios de atención remota a través de nuevos medios (teléfonos móviles, PDA's, etc.), cada vez más baratos, accesibles y difundidos en la sociedad. Por ello creemos que es de prever un imparable crecimiento de la demanda por estos canales, fundamentalmente para demandar información pero también –a medida que aumenten las capacidades de teletramitación (firma digital, palabras de paso, etc.)– para la resolución de trámites municipales.

El desarrollo tecnológico afectará también al resto de canales (telefónico y presencial) aunque creemos que en menor medida ya que su demanda no es tan dependiente de la evolución de la tecnología (aunque esta si sirve para mejorar sus procesos de backoffice, evidentemente). Entendemos que el canal telefónico por su comodidad y su inmediatez podrá seguir siendo el referente respecto a la prestación de servicios de información y el canal presencial respecto a servicios de tramitación.

El segundo factor (cambios socioculturales que afectan a la demanda de servicios) también afecta de manera clara a la capacidad de producción de servicios de calidad para los Ayuntamientos quienes deben poner cada vez más medios para anticiparse a las cambiantes necesidades de sus usuarios, no sólo planificando adecuadamente las campañas y otros eventos (más o menos previsibles) que afecten al servicio, sino también investigando activamente la demanda futura y las expectativas de sus usuarios.

En cuanto al tercer factor (trabajo en red intra e inter administrativamente), se está avanzando en un modelo relacional de trabajo en red paradójicamente más avanzado entre los diferentes niveles de la administración (proyecto de notificación automática de modificaciones de padrón, colaboración entre los departamentos de IBI y las Direcciones Regionales del Catastro, etc.) que entre las distintas áreas municipales. Resulta cuanto menos curioso comprobar la ausencia de acuerdos marco de colabora-



ción entre los servicios de atención al ciudadano y las diversas áreas municipales en los principales ayuntamientos de nuestro país...

Quizá el principal reto al que se enfrentan hoy los Ayuntamientos sea el del mantenimiento y mejora de la calidad de los servicios que prestan dentro de este entorno cambiante de demanda de y de utilización masiva de las nuevas tecnologías; esto es, seguir siendo capaces de prestar servicios de alta calidad en situaciones de aumento de una demanda cada vez más incierta.

La guía que tiene el lector en sus manos pretende ser una introducción clarificadora al significado de lo que se denomina e-administración y servicios de atención al ciudadano para proporcionar orientación y criterios a todos aquellos quienes se dediquen a la mejora de los servicios municipales y crean que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son una poderosa herramienta a su disposición.

Asimismo el libro está escrito desde la perspectiva de la Administración local, haciéndose en todo momento referencia a experiencias innovadoras que puedan ser de interés para el lector. No obstante, antes de llegar a lo particular hemos creído oportuno introducir al lector en el tema desde un ámbito más general que le permita entender el todo y sus partes.



### a. Definición:

En palabras de Erkki Liikanen, ex comisario europeo para la empresa y la sociedad de la información, se define la administración electrónica como **“el uso de la tecnología de la información y la comunicación en las administraciones públicas en combinación con el cambio organizativo y las nuevas técnicas para mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el respaldo a las políticas públicas”**<sup>1</sup>.

La definición contiene tres claves que nos permiten comprender el alcance del concepto. En primer lugar nos habla del uso de tecnología de la información y de la comunicación como medio para la mejora de los servicios públicos. Es importante destacar el rol capital de la tecnología pero aún más importante el de resaltar su papel de medio, de facilitador, en ningún caso de fin en si mismo. Cuando se plantea la necesidad de progresar en la administración electrónica debemos evitar la “trampa tecnológica” en la que frecuentemente se cae atraído por el brillo del último desarrollo tecnológico. Es imprescindible que el gestor público tenga claro los porqués y para qué antes de iniciar una aventura de transformación de tanta envergadura.

En segundo lugar destacamos la importancia concedida al cambio organizativo asociado a la puesta en marcha de proyectos de administración electrónica. El uso de canales de relación no presenciales, como el teléfono y/ o Internet, hace que los procesos cambien y la organización para gestionarlos, también. El gestor público debe entender que la transformación supone un cambio que debe ser gestionado adecuadamente a través de diversas palancas, tales como: el liderazgo político y técnico, la comunicación, la formación, la motivación, la involucración, el compromiso, etc.

En tercer lugar consideraremos la dimensión de mejora que presupone la puesta en marcha de un cambio de este tipo. El objetivo debe ser mejorar, tanto la vertiente interna del backoffice de la Administración como la

<sup>1</sup> LIIKANEN, Erkki (2003): “La Administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro” en: *Lección inaugural del curso académico 2003-04 de la UOC*.

vertiente externa de la relación con el ciudadano, cambiando la manera de hacer las cosas para prestar más y mejores servicios.

Tener en mente estas dimensiones ayuda sin duda a la hora de plantear la introducción de la Administración electrónica en la organización municipal.

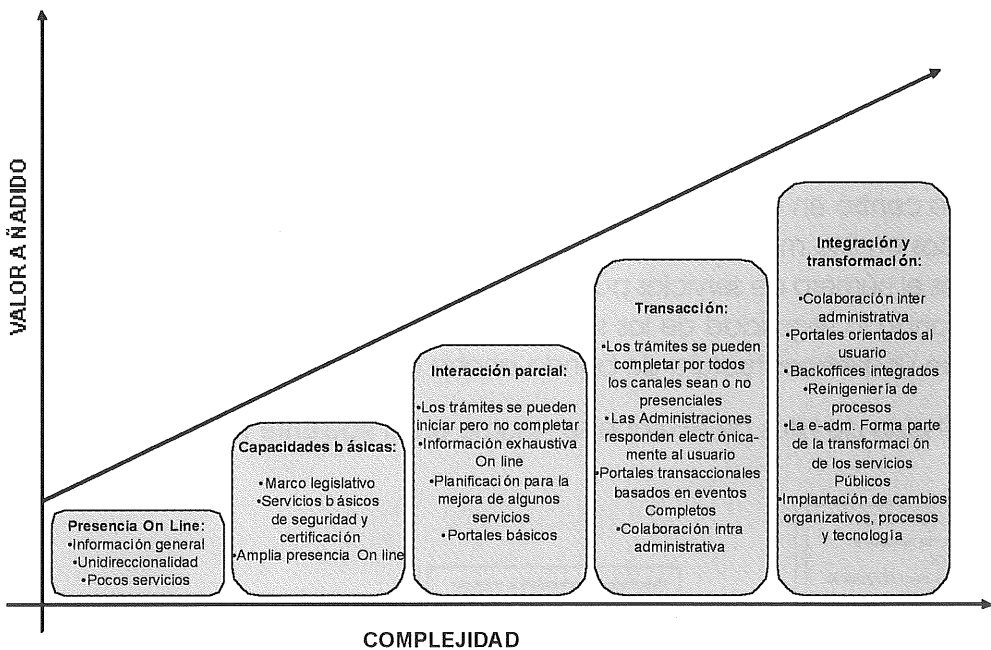
## b. Fases de desarrollo

El desarrollo del concepto de Administración electrónica es relativamente reciente (inicio de la década de los 90), y ha ido cambiando rápidamente su foco de atención. De ser actuaciones centradas en la administración fundamentalmente para la mejora de su funcionamiento interno (aplicaciones de registro, primeras bases de datos, grandes aplicativos en Host...) se pasa a focalizar la actuación en el cambio tecnológico para modernizar aplicativos, mejorar interconectividad, dotar de infraestructura, etc. El cambio pendiente es el de orientar la actuación para focalizarla en el ciudadano y sus necesidades, haciéndole actor de la actuación de la administración.



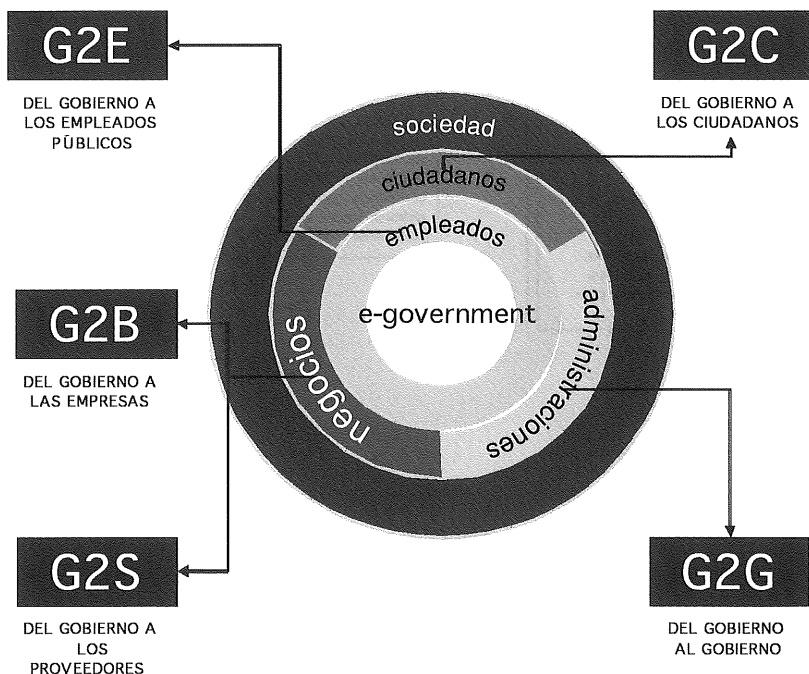
FUENTE: *Elaboración propia.*

Asimismo, el grado de madurez de las Administraciones en cuanto a la Administración electrónica sigue una pauta evolutiva que recogemos en el siguiente gráfico:



FUENTE: *Elaboración propia.*

La Administración electrónica asimismo se clasifica por la naturaleza de sus interacciones, según:

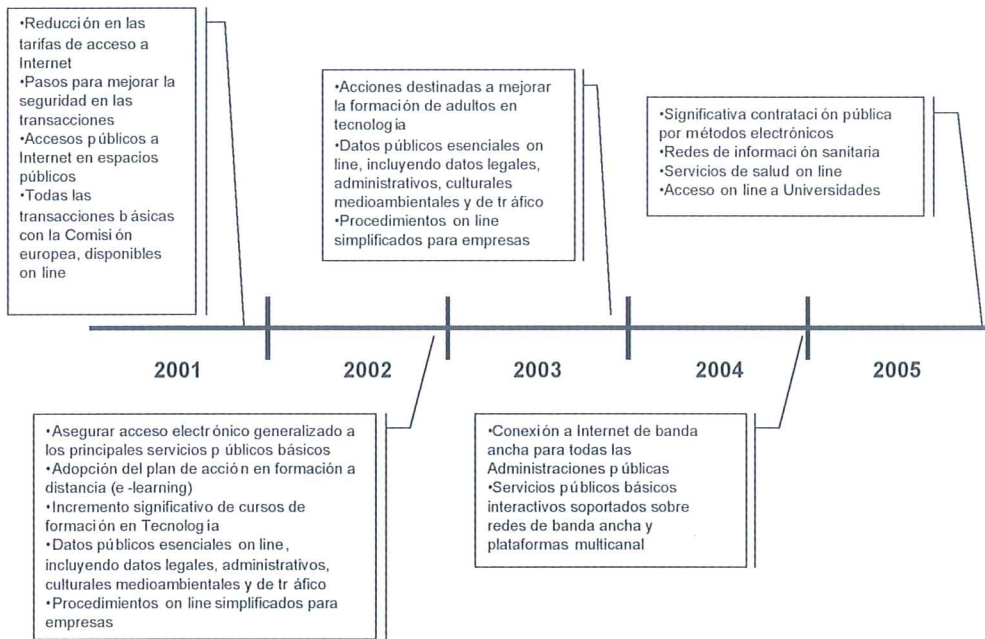


FUENTE: *Elaboración propia.*

### c. El marco europeo

Fomentar la Administración electrónica se ha convertido en un objetivo prioritario en el seno de la Unión Europea, institución desde la que se impulsan los planes de acción eEurope. El plan de acción eEurope 2002 se centró en el incremento del porcentaje de servicios públicos prestados on line mientras que en su edición del año 2005 el indicador clave es el número de servicios públicos básicos que se prestan on line, fomentando la seguridad de los servicios, aplicaciones y contenidos basados en una infraestructura de banda ancha ampliamente disponible.

El plan de hitos de eEurope se resume en la siguiente tabla:



FUENTE: IDC 2002.

Es de destacar la ingente cantidad de información de valor añadido que se genera desde la Comisaría para la sociedad de la información (cuya Comisaría es Viviane Reading) y que se adjunta como apartado 6 de este libro.

Los hitos más significativos en el desarrollo de la e-administración en nuestro país han sido los siguientes, desde las primeras actuaciones en 1996:

- Febrero 1996;      Publicación del RD 263/1996 que regula el uso de las técnicas electrónicas y telemáticas en la Administración Públicas.
  
- 1997;              Lanzamiento del programa PISTA.
  
- 1999;              Adopción del RD Ley 14/1999 sobre firma electrónica.
  
- Febrero 2000;    Publicación del libro blanco sobre administración electrónica.
  
- 2001;              Presentación del Plan de Acción Info XXI.  
  
                          Creación de la agencia española de certificación (CERES) como parte de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.  
  
                          Lanzamiento del portal administración.es.  
  
                          Inicio del proyecto de DNI electrónico.
  
- 2002;              Creación de una comisión de expertos para el desarrollo de la sociedad de la información.
  
- 2003;              RD 209/2003 regulando el uso de registros telemáticos.  
  
                          Publicación de las recomendaciones de los expertos de la comisión de expertos para el desarrollo de la sociedad de la información.  
  
                          Publicación del Plan de Acción para la promoción de la Administración electrónica.  
  
                          Aprobación del nuevo Plan de Acción para la sociedad de la información España.es.

Lanzamiento del programa de ciudades digitales.

Lanzamiento de la iniciativa PISTA entre el Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Lanzamiento de un servicio de notificación electrónica segura.

Nueva ley sobre firma electrónica.

2004;

Lanzamiento del Plan Conecta para el desarrollo de la Administración electrónica 2004 -2007 con cinco pautas principales de actuación:

- Certifica, para el desarrollo de sistemas de interacción de datos entre las Administraciones públicas y el Ciudadano.
- eDNI, Implantación del DNI electrónico.
- Ciudadano.es, Para acercar la Administración al ciudadano.

Simplifica, En busca de una Administración Pública racional y eficiente.

MAP.es, para la unificación y potenciación de las páginas Web de la Administración del Estado.

2005;

El Plan Avanza, aprobado por el Consejo de Ministros de 4 de noviembre de 2005, se enmarca en los ejes estratégicos del Programa Nacional de Reformas diseñado por el Gobierno para cumplir con la Estrategia de Lisboa. En concreto, el Plan Avanza se integra en el eje de impulso al I + D + i, que ha puesto en marcha el Gobierno a través del Programa Ingenio 2010.

El Plan Avanza se estructura en torno a cinco grandes áreas de actuación:

- Hogar e Inclusión de ciudadanos, donde se desarrollan medidas para garantizar la extensión del uso de las TIC en los hogares y la inclusión de todos los ciudadanos en



la SI, ampliando los ámbitos de participación de la ciudadanía en la vida pública.

- Competitividad e Innovación, encaminada a impulsar el desarrollo del sector TIC en España y la adopción de soluciones tecnológicamente avanzadas basadas en el uso de las TIC por las PYMEs españolas.
- Educación en la Era Digital, incorporando las TIC en el proceso educativo e integrando a todos los agentes que participan en el mismo.
- Servicios Públicos Digitales, que permitan mejorar los servicios prestados por las administraciones públicas, aumentando la calidad de vida de los ciudadanos y la eficiencia de las empresas.
- El nuevo Contexto Digital, implantando nuevas infraestructuras de banda ancha en todo el país, generando confianza en ciudadanos y empresas en el uso de las nuevas tecnologías, proporcionando mecanismos de seguridad avanzados en el nuevo contexto.

Tras todas estas actuaciones, cabe preguntarse por impacto de las mismas en el tejido municipal español. Según el Informe España 2005 publicado por la fundación Auna<sup>2</sup>, en el apartado correspondiente a la eAdministración, el 85% de los Ayuntamientos españoles disponen de página Web propia; un 100% de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes dispone en su Web de información general al ciudadano. El aspecto negativo es que sólo el 8,4% de estos municipios ofrece servicios personalizados a los ciudadanos, siendo los más usuales la consulta del padrón municipal, el pago o la domiciliación bancaria de recibos y la expedición de duplicados de los mismos.

Por lo general, las herramientas de navegación y mejora de los sitios Web de los Ayuntamientos de nuestro país está en proceso de mejora ya que incorporan cada vez más recursos multimedia, disponen de herramientas de actualización de contenidos, de buscadores, de contacto a

<sup>2</sup> Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la información en España 2005. Fundación AUNA..

través de correo electrónico así como de atención en diversos idiomas. Lamentablemente, el aspecto que ha sufrido uno de los retrocesos más importantes es el que hace referencia a la accesibilidad de las Web para minusválidos, siendo este un aspecto que –por su especial importancia– se tratará más adelante en este libro.

Las herramientas de participación ciudadana varían en su uso, siendo los foros de opinión la que más crece y los chats los que más decrecen en su utilización. Los Ayuntamientos de Barcelona y Valencia son destacados en el ámbito de la participación ciudadana.

En cuanto a los contenidos y a su grado de disponibilidad se estudia la existencia de información sobre plenos, ordenanzas municipales, presupuestos, empleo público y composición del Ayuntamiento. Casi el 40% de los Ayuntamientos disponen de información detallada y actualizada sobre ordenanzas y empleo público y en cambio, cerca del 60% ni siquiera disponen de información sobre presupuestos y plenos.

En el ámbito de los servicios la situación presenta evidentes oportunidades de mejora: sólo un 7% de Ayuntamientos permite la realización de algún trámite administrativo, porcentaje que llega al 19,6% si se incluyen los trámites relacionados con el Padrón de habitantes.

Los trámites económicos que se realizan con más frecuencia son los relativos a pagos de tributos (es de destacar el aumento de la capacidad de pago por tarjeta de crédito), domiciliaciones bancarias, solicitud de subvenciones y becas. La posibilidad de tramitar licencias de obras (especialmente las de obra menor) también experimenta un aumento entre los Ayuntamientos españoles.

En cuanto al tiempo de respuesta, casi el 50% de los Ayuntamientos responde a cuestiones realizadas por correo electrónico entre 1 y 2 días después de su recepción.

Por último, cada vez es más posible solicitar cita previa con un técnico de la Administración local, aunque la cifra es muy baja (2,2% del total de Ayuntamientos) en el conjunto de los municipios.

El ámbito de la seguridad también es un aspecto a mejorar ya que solo un 18,8% de los Ayuntamientos muestran en la página de inicio una política de privacidad o seguridad visible.

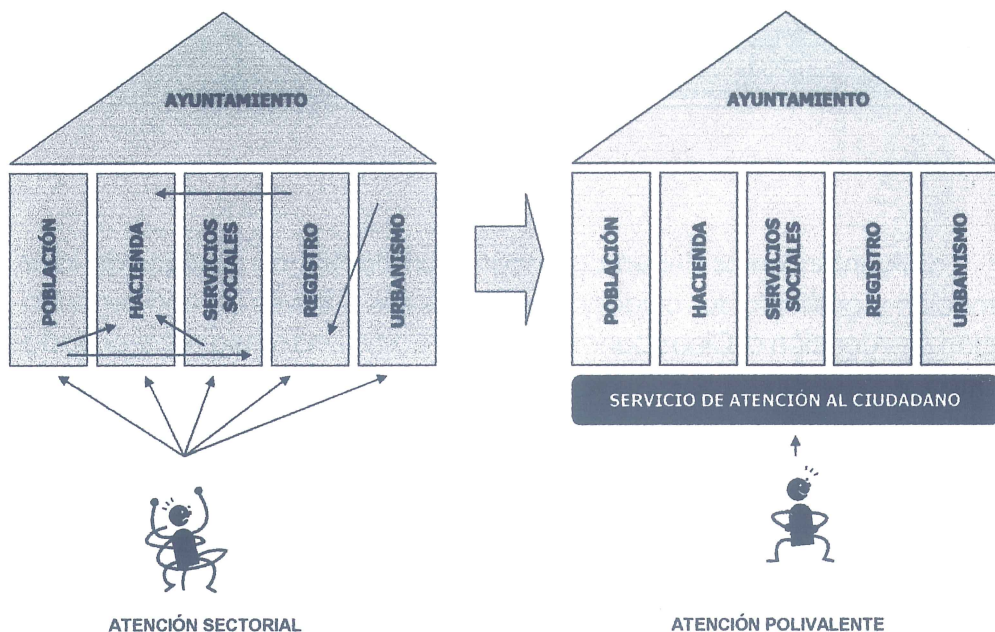
El panorama global de los Ayuntamientos españoles respecto a la eAdministración podría ser considerado en positivo pero cabe hacer una llamada a los responsables municipales para que centren sus esfuerzos en cubrir no solo las deficiencias detectadas ya, sino también los retos que plantea el futuro que enunciaremos en el apartado 5 de este libro. Antes de adentrarnos en los mismos, queremos hacer una reflexión sobre los servicios de atención al ciudadano ya que sobre ellos recae la responsabilidad práctica de emplear la eAdministración para acercar los servicios municipales al ciudadano desde plataformas multi-canal que integran servicios presenciales (Oficinas de Atención) y remotos (Teléfono e Internet).



Los Ayuntamientos deben organizar la prestación de servicios de información y gestión a sus ciudadanos y visitantes a través de una organización de Atención al Ciudadano que actúe como una rótula entre el ciudadano y la organización municipal. Esta función de front office permite cambiar la actual atención sectorial al ciudadano prestada desde las diversas áreas y servicios municipales a una atención polivalente multicanal. La atención sectorial genera confusión en el ciudadano, le crea una sensación de excesiva departamentalización de la organización municipal (especialmente en ciudades medianas y grandes), le produce un esfuerzo grande de relación con su administración al tener que moverse entre una organización compleja sin ayudas. En este tipo de situaciones es frecuente que cada área o servicio disponga de sus propios teléfono/s y oficina/ s de atención de una manera descoordinado con servicios similares dentro del propio Ayuntamiento.

Pasar a una atención polivalente multi-canal quiere decir que una organización se interpone entre la máquina municipal y el ciudadano para mejorar el servicio público, aumentar la capacidad de gestión del Ayuntamiento en pocos puntos de contacto y a través de canales tanto presenciales (Oficinas de Atención al público) como no presenciales (básicamente el teléfono e Internet). En Ayuntamientos de pequeñas dimensiones, normalmente se presta una atención al ciudadano en un único punto de contacto (el Ayuntamiento) aunque ello no quiere decir que ese punto se trate de un verdadero centro de Atención polivalente.

En definitiva, los servicios de atención al ciudadano, permite realizar el siguiente cambio:



FUENTE: *Elaboración propia.*

El Servicio de Atención al Ciudadano se debe constituir en el verdadero “brazo armado” del Ayuntamiento para la puesta en marcha de la Administración electrónica.

Sus fuentes de información son muchas aunque la principal son las propias áreas, departamentos y servicios del Ayuntamiento, verdaderos titulares y responsables de la prestación final del servicio. Los Departamentos municipales deben proveer a los servicios de información al ciudadano de información actualizada sobre sus servicios así como trabajar con ellos para facilitar la resolución de trámites por los diversos canales. No obstante, el Servicio de atención debe trabajar con más fuentes de información para poder prestar un servicio de mayor valor añadido, como por ejemplo: bases de datos públicas, Web de la administración, particulares y de empresa, medios de comunicación (prensa, radio, TV), etc.

A partir de la materia prima extraída de las diversas fuentes, los Servicios de Atención al ciudadano deben, entre otras funciones:

- 3 Tratar la información recibida para hacerla accesible al ciudadano.
- 3 Validarla, para evitar que se ponga información errónea al alcance del ciudadano.
- 3 Hacer seguimiento activo de la misma (por ejemplo para des catalogarla cuando ya haya expirado de plazo).

- ✓ Trabajar continuamente con los proveedores para la actualización permanente de contenidos (información y trámites).
- ✓ Traspasar la información a los sistemas de información necesarios para poder prestar un servicio multicanal.
- ✓ Diseñar procedimientos de atención para la prestación de información y realización de trámites que tengan en cuenta tanto las restricciones técnicas/ administrativas/ jurídicas como las necesidades de los ciudadanos.
- ✓ Organizarse internamente en función de los recursos disponibles para prestar un servicio de calidad, lo que implica tomar decisiones sobre la gestión de los recursos (subcontratación, externalización de servicios de primer nivel, etc.).
- ✓ Medir constantemente la actividad en todos los canales a través de un sistema de indicadores de gestión.
- ✓ Etc.

El objetivo final de realizar estas actividades es el de: *“poner al alcance del ciudadano, por todos los canales disponibles, tanto información como trámites de valor añadido”*:

Para lograr este objetivo debemos entender cuatro aspectos básicos comunes a todos los servicios de Atención al ciudadano:

### a. La atención multicanal

Hemos dicho que los Servicios de Atención al Ciudadano ponen Información y trámites a su disposición a través de todos los canales disponibles pero, cuáles son estos canales?. La clasificación más empleada los separa en dos grandes categorías:

**Presenciales.** Son, esencialmente, oficinas en las que se atiende al ciudadano cara a cara. Puede haber oficinas de carácter generalista (Oficinas de Atención al Ciudadano) o de carácter especializado (Oficina de Urbanismo, Oficina de gestión tributaria, Oficina de Padrón...). El canal presencial suele ser el referente respecto a servicios de tramitación y realización de trámites municipales ya que la

identificación positiva del demandante por parte de un funcionario responsable es extremadamente fácil, por lo que se emplea masivamente para la realización de los trámites más frecuentes y demandados (altas, bajas, modificaciones de padrón, pago de impuestos, emisión de certificados y duplicados de tributos, domiciliaciones, etc). Asimismo es el canal preferido por las capas sociales menos proclives al uso de las nuevas tecnologías y/o con menor accesibilidad a las mismas.

No presenciales. Los canales no presenciales a su vez se subdividen en:

Teléfono. Normalmente se asocia el número 010 a la información telefónica municipal (especialmente en grandes municipios) aunque también la centralita municipal suele hacer de servicio de información. Asimismo, puede haber relación de derivación de llamadas desde teléfonos de información de la Comunidad Autónoma (012) o desde/ hacia otros teléfonos de atención sean o no de titularidad municipal (092 policía local, 080 bomberos, etc.). El canal telefónico por su comodidad y su inmediatez podrá seguir siendo el referente respecto a la prestación de servicios de información, como ha venido siendo hasta ahora.

Internet. Hemos asistido a la explosión de Internet como canal relacional, que se ha consolidado como primer canal de atención en menos de tres años, muy por encima de los canales telefónico y presencial. En el futuro próximo hemos de prever una segunda revolución de este canal no presencial por la diversificación que se producirá en la demanda de servicios de atención remota a través de nuevos medios (teléfonos móviles, PDA's, etc.), cada vez más baratos, accesibles y difundidos en la sociedad. Por ello, como recordábamos en la introducción de esta guía, creemos que es de prever un imparable crecimiento de la demanda por este canal, fundamentalmente para demandar información pero también –a medida que aumenten las capacidades de



teletramitación (firma digital, palabras de paso, etc.)- para la resolución de trámites municipales.

Nuevos canales. Conviene prestar especial atención a los nuevos canales emergentes de atención al ciudadano, como los teléfonos móviles –a través de mensajes SMS/MMS-, los portales de movilidad (PDA, móviles) e incluso la incipiente TDT.

No queremos olvidarnos de los medios escritos que el Ayuntamiento pone a disposición de los ciudadanos en formas de Guías de Servicios Municipales, Guías de la ciudad, etc. ya que –aunque no son propiamente un canal, constituyen una valiosa fuente de información que los ciudadanos emplean en sus relaciones con el Ayuntamiento.

En resumen, la pirámide de medios y canales que emplean los Servicios de Atención al Ciudadano para acercar la Administración municipal al usuario son:



Fuente: elaboración propia

No queremos abandonar esta sección sin invitar a los Ayuntamientos que estén pensando en desarrollar un Servicio de Atención al Ciudadano a que consideren la prestación del servicio por todos los canales y medios expuestos, y a los que ya dispongan del servicio a que lo mejoren, actualicen y empleen todo lo que la tecnología tiene que ofrecer (Hardware y Software) en la mejora de la atención al ciudadano.

## b. Los mundos de la información y el trámite

En los servicios de Atención al ciudadano conviven dos mundos normalmente distintos: el mundo de la información y el mundo de los trámites o de la gestión.

Normalmente, el mundo de la información -esto es- la información que se le ofrece al ciudadano, se mueve en un entorno Internet. La información, cada vez en más proporción (aunque no es infrecuente que la actualización de datos todavía se realice a mano), se contiene en bases de datos cuyos contenidos son accesibles fácilmente desde diversos ámbitos: desde el ciudadano que muchas veces consulta desde Internet las mismas bases de datos que se emplean internamente, hasta el trabajador del Servicio de Atención al ciudadano que accede desde cualquier canal para informar al ciudadano, hasta el proveedor de esa información (normalmente un servicio municipal) quien la puede actualizar desde su puesto de trabajo. Para agilizar la gestión de información y hacer más fluida su compartición existen diversos aplicativos de gestión de contenidos, bases de datos, interfaces que permiten comunicar sistemas de información, etc. La tecnología existe, está ampliamente difundida y respalda decididamente el mundo de la Información. El problema aquí reside en disponer de ella y en –y esto es sin duda lo más importante– realizar el cambio organizativo interno para hacer que los proveedores de información la compartan, actualicen y modifiquen en conjunto con el Servicio de Atención al ciudadano. El problema no es aquí la tecnología sino la visión, la Dirección y la organización del esfuerzo que supone aproximar al ciudadano tamaño cantidad de información.

Pero, ¿de qué informan los Servicios de Atención al Ciudadano?. Normalmente, se ofrece información multicanal sobre los siguientes temas:

- a) Equipamientos de la ciudad (municipales y no municipales)
- b) Actividades ligadas a la vida cultural, social, deportiva y turística; a la vida económica, laboral y sanitaria; a la vida política; a los servicios operativos y urbanismo, etc.
- c) Trámites Municipales y maneras de tramitar por cada canal
- d) Plano de la ciudad
- e) Otras bases de datos de pertenencia no municipal.

Asimismo, el Servicio de atención al ciudadano, debe tener acceso a aplicativos de gestión que, sin formar parte del mundo de los trámites, son necesarios para agilizar el sistema. Entre estos aplicativos de gestión, encontramos:

- f) Quejas y sugerencias. En este ámbito nos gustaría destacar, como ejemplo de buena práctica, el innovador aplicativo de gestión de Incidencias y Reclamaciones (IRIS) puesto en marcha por la Dirección de Atención al Ciudadano del Ayuntamiento de Barcelona que ha sido nombrado finalista de los eEurope Awards 2005. Más información en: [http://www.bcn.es/iris/cat/1\\_4.html?1.0](http://www.bcn.es/iris/cat/1_4.html?1.0)
- g) Registro. Las oficinas de atención deben poder registrar documentos y, cuando la tecnología lo permita, esta capacidad se deberá transmitir a los otros canales.
- h) Cita previa. Este aplicativo es interesante (aunque no indispensable) para coordinar las agendas de los técnicos y –de ese modo– optimizar el tiempo que dedican a la atención al ciudadano.

El mundo del trámite es radicalmente distinto al de la información. Para empezar, debemos distinguir entre los ayuntamientos que autogestionan los trámites y a los que se lo hace un tercero (diputación, otros organismos públicos, etc.) ya que, por lo general, en el segundo caso el ciudadano o bien acude a la oficina municipal para iniciar el trámite o bien emplea los canales no presenciales del tercero para la gestión.

Hecha esta distinción, lo normal entre los Ayuntamientos que se autogestionan los trámites es que la mayoría de los aplicativos de gestión que se emplean para realizar los mismos están desarrollados en entorno HOST y, cada uno, suele ser un mundo en si mismo. El empleo de cada aplicativo requiere de conocimientos técnicos especializados para resolver el 100% de los trámites y de los supuestos de realización de los mismos. Asimismo, la propia naturaleza del trámite choca en ocasiones con las posibilidades que ofrecen los canales. Trámites que exigen la identificación positiva de un sujeto, son poco probables de ser desarrollados íntegramente por canales no presenciales. Lo mismo sucede con los que requieren de un pago seguro, de una certificación de recepción que legitime y/o legalice un documento o de aquellos que supongan la aportación física de documentos (planos, escrituras, etc.).

Además de esta complicación intrínseca al trámite y al canal, encontramos que los aplicativos no “se hablan” con la misma facilidad que en el mundo de la información. Conectar dos bases de datos es relativamente fácil, mientras que desarrollar un interface que permita que un usuario (por ejemplo, un informador del Servicio de Atención al Ciudadano) acceda a dos aplicativos de HOST con los mismos criterios de accesibilidad y navegabilidad es tarea prácticamente imposible.

Por último, y aunque la tecnología está disponible, nos encontramos con que los aplicativos de gestión expedientes (que resuelven las llamadas del ciudadano que pregunta “¿cómo está lo mío?”) no están suficientemente extendidos dado su coste y su complejidad de implantación.

No obstante, la experiencia nos demuestra que la gran mayoría de ciudadanos demanda la realización de trámites sencillos que pueden ser trasladados a canales no presenciales con relativa facilidad. Por ejemplo, los trámites más solicitados en 2004 en una gran capital de Provincia de nuestro país fueron (en orden decreciente): Certificados y volantes de Padrón (residencia y convivencia), duplicados de recibos de hacienda municipal, información sobre trámites de hacienda y registro.

En resumen, debemos ser conscientes de la existencia de dos mundos que hoy por hoy son distintos pero que cada día que pase lo serán menos gracias al desarrollo exponencial de las Tecnologías de la Información y la comunicación y que, en la medida de nuestras posibilidades presupuestarias, de recursos y de voluntad de hacerlo, debemos hacer que converjan en un único entorno de trabajo.

### c. La organización

Para acabar el capítulo de los Servicios de Atención al Ciudadano, de los que a pesar de todo sólo hemos una pequeña introducción dada la extensión de la guía, nos gustaría tratar el tema de la organización de la prestación del servicio ya que es en este punto donde más recursos humanos, económicos y técnicos se invertirán para su puesta en marcha.

Desde el momento de la creación del servicio, se debe decidir sobre la especialización o polivalencia de los informadores, sobre el modelo de gestión (propio o externalizado), sobre el perfil y desarrollo de carrera de

los individuos que componen el servicio, porque como veremos son cuestiones que condicionarán el futuro del mismo.

La especialización o la polivalencia de los informadores nos hará pensar a su vez cómo estructuramos la prestación de los servicios generales (información, algún trámite sencillo...) con la de servicios más complejos (hacienda, licencias, servicios personales...). Básicamente se plantean dos soluciones:

- a) Modelo polivalente, en el que los operadores disponen de un vasto sistema de información, están facultados para resolver trámites sencillos y derivan a los técnicos correspondientes la realización de trámites más complicados, lo que suele acarrear el desplazamiento del ciudadano a otra dependencia municipal cuando quiere resolver algo complejo.
- b) Modelo especializado, en el que conviven en un mismo espacio operadores generalistas con técnicos especialistas destinados por los servicios municipales a los distintos canales (presenciales y no presenciales).

Adicionalmente a este punto se puede plantear la conveniencia de externalizar determinados niveles de información, canales de atención o todo a la vez. Ejemplos de externalización de niveles de información lo tenemos en el Ayuntamiento de Madrid, quien recientemente ha sacado a concurso la prestación del primer nivel de información en algunas de sus oficinas de atención al ciudadano. Ejemplos de externalización de canales son los Ayuntamientos de Barcelona y Málaga, quienes han cedido la gestión del canal telefónico, eso sí, manteniendo el control y mando sobre los mismos.

Si tratamos el tema del perfil del funcionario que pertenece al Servicio de Atención al ciudadano, se puede plantear que el puesto de informador sea un puesto de entrada a la Administración, de alta rotación y que sirva para hacer que el nuevo llegado conozca la estructura municipal, esté un periodo de tiempo relativamente corto (2/3 años) y que luego rote a otra posición. El perfil del responsable de cada canal debe ser diferente, fundamentalmente para que aporte su experiencia en el conocimiento de la casa a los informadores, más en contacto con el ciudadano.

En paralelo a la organización de cada canal debe haber una estructura de gestión de datos, aplicativos e información para la gestión que abastezca de lo necesario a los canales para que estos puedan desarrollar su función con normalidad.

En fin, el tema organizativo, como tantos otros (el técnico, el funcional, el relacional...) se nos hacen demasiado largos en si mismos como para poder ser cubiertos en profundidad en esta guía introductoria. Recomendamos eso si, visitar la sección de bibliografía y linkoteca para profundizar en el conocimiento de estos apasionantes temas.

La eAdministración es, como hemos visto hasta ahora, un poderoso conjunto de medios, sistemas e infraestructuras que permiten acercar la Administración al ciudadano, orientar los procesos internos a satisfacer sus necesidades y expectativas a la vez que a optimizar los recursos empleados por la Administración. No obstante, para un uso efectivo y una generalización del uso de la misma hay que dar respuesta desde el mundo local a cinco retos que suponen un verdadero obstáculo, y que son:

#### a. Cómo reducir la brecha digital

La eAdministración exige estar en disposición de unos determinados conocimientos y formación sobre acceso a Internet, así como de los medios técnicos para hacerlo que quedan lejos del nivel de formación y disponibilidad de ciertas capas de población y niveles socioculturales. Poner servicios a disposición de los ciudadanos por los canales no presenciales no puede significar en ningún caso un elemento de discriminación para nadie por lo que el Ayuntamiento debe ser especialmente sensible a garantizar la igualdad de oportunidad de todos los ciudadanos ante los servicios que ofrece.

Ejemplos claros de situaciones discriminatorias se producen diariamente y de forma no consciente por parte de los técnicos municipales que, en un empeño de mejorar la oferta de servicio y ampliar la capacidad de gestión de los diversos canales, caen en la trampa de la brecha digital. Pongamos algunos ejemplos:

Un gran Ayuntamiento de las cercanías de Madrid, pionero en la implantación de servicios de Administración electrónica, pone a disposición de sus ciudadanos la posibilidad de reservar pista (de tenis, squash, pádel...) en las instalaciones deportivas municipales a través de Internet. Aunque es cierto que las reservas también se pueden realizar por otros canales (teléfono y presencial), la disponibilidad y rapidez del canal Internet hace que los usuarios de este canal copen todas las reservas de pista y sea literalmente imposible reservar por los canales no Internet.

Un gran Ayuntamiento de Andalucía, capital de provincia, facilita la inscripción en la campaña de natación a través de Internet aunque también se puede realizar vía teléfono o presencialmente en las oficinas habilitadas al efecto. La avalancha de solicitudes por Internet copa las plazas disponibles instantes después de salir expuestas, eliminando la posibilidad de inscribirse por otros canales.

Un gran Ayuntamiento catalán facilita la posibilidad de preinscribirse a Viviendas de protección oficial por todos los canales, adjudicándose la antigüedad por riguroso orden de solicitud. La realidad es que los usuarios de Internet copan las 100 primeras plazas en un instante, relegando al resto de usuarios de otros canales y reduciendo sus posibilidades reales de acceder a este tipo de vivienda.

En los tres ejemplos mostrados quedan de manifiesto tres aspectos para la reflexión:

- a) La administración ha actuado en aras de poner a disposición de los ciudadanos determinados servicios por la mayor cantidad de canales posibles, potenciando la eAdministración.
- b) Los ciudadanos con acceso a Internet (formados y con equipos informáticos) han sido “premiados” en detrimento de otros ciudadanos con los mismos derechos pero con menos medios o formación.
- c) En ningún caso ha habido voluntad por parte de los técnicos municipales de discriminar ciudadanos, simplemente este hecho se ha producido porque no se previó con anticipación y la realidad fue más rápida y sorprendente de lo que se había previsto.

Por ello, entendemos que reducir la brecha digital es tarea de todo Ayuntamiento que quiera poner en marcha planes para favorecer la eAdministración. La formación, capacitación y el libre acceso de los ciudadanos a las tecnologías de la información y comunicación es un elemento clave para impulsar la Administración electrónica dentro del respeto al principio de igualdad.

## **b. Las restricciones legislativas**

El segundo de los factores a considerar para un desarrollo efectivo de la eAdministración en el mundo local es el del marco legislativo en el que se desarrolla la actividad pública.



La Ley de Contratos de la Administración Pública (LCAP) supone en muchos casos un verdadero impedimento al desarrollo de procedimientos ágiles de compra de bienes y servicios soportados por tecnologías de la información y la comunicación. Subastas inversas a través de Internet, o la creación de verdaderos *marketplaces* al estilo de la Administración anglosajona son quimeras en el entorno legislativo actual.

Desde luego la modificación de la citada ley no se dará desde el mundo local aunque si queremos llamar la atención para que, dentro de la capacidad normativa de los Ayuntamientos, se trate de facilitar todo lo posible la adaptación de medidas tendentes si no a facilitar al menos a no dificultar la adopción de la tecnología como medio para facilitar los procesos de contratación y compras.

Dentro de este marco, sugerimos que los Ayuntamientos dispongan de **aplicaciones de seguimiento de expedientes** administrativos que ofrezcan información y trazabilidad de cada actuación para responder al ciudadano o empresa cuando llama preguntando “cómo está lo mío?”, o que, además, dichas consultas puedan hacerse desde Internet. Asimismo, sugerimos el empleo de la tecnología para facilitar **información sobre concursos públicos**, facilitando la descarga de los pliegos de condiciones administrativas y técnicas; la **creación de registros de licitadores** para reducir el volumen de documentación a presentar; la disponibilidad de **sistemas de intercambio de datos intra administrativos** con el fin de solicitar documentación que ya obra en poder de la administración (certificados negativos de deuda, información fiscal, etc.); en definitiva, reducir las trabas legislativas empleando la tecnología como facilitador del cambio con el objeto de hacer más fluida la relación ciudadano-administración.

Como ejemplo ponemos el de un gran Ayuntamiento Catalán cuyo departamento de Hacienda puso en marcha un proyecto de notificación electrónica de denuncias para reducir el tiempo de respuesta, eliminar trabajo innecesario (reduciendo el número de notificaciones y recursos, reduciendo el volumen de papel) y aumentar el porcentaje de recaudación. La idea consistió en conveniar con todas las compañías y organismos que posean flotas de vehículos (leasing, renting, alquiler de coches, vehículos oficiales...) el acceso a través de Internet al fichero de notificaciones de infracción relativo a sus propios vehículos. Antes de emitir la notificación, la compañía (titular del vehículo) identificaba al conductor del mismo y

comunicaba el dato al Ayuntamiento, quien notificaba directamente al infractor, ahorrándose la emisión de la notificación a la compañía, el recurso de esta y la respuesta con el nombre del infractor, la anulación de la notificación incorrecta y la emisión de una nueva notificación, esta vez bien dirigida. En ningún momento se vulnera el marco legal y si se emplea la tecnología como facilitadora del proceso.

### c. La compartición de información entre administraciones

Todo y que en teoría la ley de procedimiento administrativo es clara en el sentido de no solicitar al ciudadano documentación que ya obra en poder de la Administración, en la práctica se hace difícil cumplir este precepto.

En el mundo local, el más próximo al ciudadano, se dispone de una gran cantidad de información (fichero de contribuyentes, padrón de habitantes, etc.) de gran valía para otras administraciones así como para diferentes departamentos del mismo Ayuntamiento. Si dicha información se pudiera compartir, respetando la Ley Orgánica de Protección de Datos, se daría un gran paso para la efectiva implantación de la Administración electrónica.

Como ejemplo de compartición de datos entre diferentes áreas municipales podemos encontrar que los responsables de educación soliciten al ciudadano un certificado de empadronamiento previo a la inscripción escolar. Dicha solicitud causa sobrecarga en el canal presencial (Oficinas de Atención al Ciudadano), malestar en el solicitante (porque el dato obra en poder del Ayuntamiento) y no añade ningún valor. La disposición de datos de padrón a través de un Web service evitaría que educación solicitara este dato, pudiéndolo consultar on line. No obstante si el ciudadano hubiera efectuado un cambio domiciliario no recogido en la información de padrón existente, entonces si debería acudir a subsanar el error.

La misma situación se da entre distintos niveles de la administración, por ejemplo cuando los ciudadanos van a darse de alta en un centro de atención primaria dependiente de la comunidad autónoma...

En cualquier caso, existen iniciativas como el "proyecto de notificación electrónica de cambio de domicilio" que está llevando a cabo la AOC (Administració Oberta de Catalunya) con el Ayuntamiento de Barcelona,

que van destinados a resolver este reto. No obstante, seamos sensibles desde el mundo municipal a esta circunstancia para procurar resolverla en la medida que nos sea posible.

Un último ejemplo de buena práctica administrativa de compartición de información se da entre un gran Ayuntamiento y la Dirección Regional del Catastro (dependiente de la Administración General del Estado) en la que el Ayuntamiento convenía con el Catastro la actualización de datos directamente sobre el aplicativo estatal en vez de mediante el intercambio de ficheros (VARPAD...) que exigen una duplicación de esfuerzos y un retardo en la emisión de padrones cobratorios.

#### **d. La confianza en las transacciones en línea**

En este apartado querríamos destacar dos realidades:

De una parte las garantías en la realización de transacciones para asegurar la titularidad del mandante, el no repudio de la actuación realizada, etc. y por otra parte la seguridad física en las transacciones, especialmente las que requieren el pago de dinero dada la fragilidad en la seguridad de Internet.

Para abordar el primer tema existen mecanismos de certificación digital (firma digital, diversos certificados) sofisticados así como otros menos sofisticados (palabras de paso, códigos personales de identificación) que pueden ser empleados en función de la sensibilidad de la transacción que se trate. Es necesario recordar que una gran mayoría de trámites municipales pueden ser realizados con una mínima necesidad de seguridad, por lo que no se entiende como causa de retraso la necesidad de certificados o firmas digitales. Un gran ayuntamiento de nuestro país creó en su página Web la Carpeta del ciudadano en la que separaba los trámites por su diferente nivel de seguridad. A la carpeta se accedía con el número de DNI y una vez dentro había trámites que se podían resolver sólo con ese número y otros para los que era necesario un nivel más elevado de seguridad. El nivel de utilización de este servicio fue sorprendentemente bajo para lo que se esperaba y entre las causas que se apuntaron para el relativo fracaso de la iniciativa se encontraban dos: el ciudadano no disponía de certificado digital (y el trámite para conseguirlo pasaba por presentarse en una Oficina de Atención al Ciudadano como parte del proceso de obtención) para los trámites complejos, y para los trámites sencillos no era impres-

cindible poner una barrera tan simple como el DNI ya que la propia estructura del trámite ya lo demandaba durante su realización (por ejemplo para la solicitud de un duplicado del pago de un impuesto).

## e. Las infraestructuras

Como hemos revisado en el punto inicial de este capítulo, el acceso a Internet (navegación y correo electrónico) requiere de una mínima infraestructura que no está al alcance de todos los segmentos de población. Además, para progresar en la capacidad de tramitación y poder trabajar con más datos a más velocidad se requiere una red de datos de banda ancha. La inversión en banda ancha debe provenir del sector privado y desde el punto de vista local se debe facilitar su implantación recurriendo a la capacidad normativa en materia de ordenación urbana y territorial, entre otras medidas.

La colaboración entre el sector público y privado se refleja en muchas buenas prácticas de Ayuntamientos de nuestro país en los que se solicita a los operadores inversión y servicios (correo electrónico para todos los ciudadanos, un ancho de banda determinado, servicios adicionales de telefonía y datos, etc.) a cambio de facilitar la implantación territorial y la cobertura de determinados segmentos de mayor interés para el sector privado. Es una situación yo gano tú ganas altamente beneficiosa para la comunidad.

La introducción conceptual de esta guía acaba aquí, no obstante, desde los que estamos implicados en la creación de esta colección: la Federación Española de Municipios y Provincias, El Ministerio de Administraciones Públicas, La Universidad Autónoma de Madrid y el Grupo Galgano, nos ponemos desde ahora a disposición de los lectores para poder resolver sus cuestiones y profundizar en aquellos aspectos que puedan ser de su interés.

---

---

# SEGUNDA PARTE

---

---



## a. Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat

### DATOS IDENTIFICATIVOS

- Nombre de la Corporación: **AJUNTAMENT D'ESPLUGUES DE LLOBREGAT**
- Nº Trabajadores Ayuntamiento: **281**
- Datos de la población y del servicio
  - Numero de habitantes de la población a la que pertenece: **46.630**
  - Crecimiento:
    - Año 1903: 1.051 habitantes
    - Año 1950: 3.981 hab.
    - Año 1960: 13.183 hab.
    - Año 1970: 29.474 hab.
    - Año 1981: 46.079 hab.
    - Año 1996: 48.310 hab.
  - Inmigración:
    - Año 2002: 2.074 inmigrantes (4,5% de la población)
    - Año 2005: 3.955 inmigrantes (8,5% de la población)

Distribución sociológica de la población (Muestra representativa por selección aleatoria (1.022 encuestas) con un  $\pm$  3% de error)

- Edad
  - De 18 a 24 años 12,5%
  - De 25 a 34 años 20,5%
  - De 35 a 44 años 16,92%
  - De 45 a 54 años 17,22%
  - De 55 a 64 años 15,65%
  - 65 y más años 16,82%
  - Ns/Nc 0,19%
- Estudios
  - No sabe leer 0,39%
  - Sin estudios, sabe leer 2,34%

- Est. Primarios incompletos 7,4%
  - Enseñanza 1<sup>er</sup> grado 24,46%
  - Enseñanza 2<sup>o</sup> grado 1<sup>er</sup> ciclo 25,92%
  - Enseñanza 2<sup>o</sup> grado 2<sup>o</sup> ciclo 20,74%
  - Enseñanza de 3<sup>er</sup> grado 6,75%
  - Enseñanza de 3<sup>er</sup> grado universitario 11,54%
  - Ns/Nc 0,78%
- Relación con nuevas tecnologías...
- Dispone de una conexión a Internet
- Sí, en el domicilio 38,74%
  - Sí, en trabajo 13,40%
  - Total sí 44,61%
  - No 54,99%
  - Ns/Nc 0,39%

## INTRODUCCIÓN

En 1990 se crea el servicio de Atención al Ciudadano con la idea de que funcionase como catalizador del proceso de modernización de la administración municipal orientándola a una Administración más ágil y orientada al ciudadano. Se eligió este servicio porque involucra a todos los departamentos de la organización.

El servicio de Atención al Ciudadano del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat se inscribe en dos estrategias municipales más amplias:

- Acercar la Administración al ciudadano que genera como valores la accesibilidad y la agilidad
- Servir con compromiso que genera como valores el compromiso, la transparencia y la responsabilización de los empleados.

Las necesidades y expectativas detectadas en los usuarios a partir de las cuales se han fijado los estándares de prestación y asociando los indicadores de rendimiento, quedan especificadas en el cuadro adjunto: