

El Gobierno electrónico en la rendición de cuentas de la administración local

REALIZADA POR Sonia Royo Montañés.

DIRIGIDA POR Vicente Pina Martínez.

LUGAR DE PRESENTACIÓN Universidad de Zaragoza.

FECHA DE PRESENTACIÓN 18 de abril de 2007 (**Mención de Doctorado Europeo**).

TRIBUNAL Leandro Cañibano Calvo (Presidente, Universidad Autónoma de Madrid).
Lourdes Torres Pradas (Secretaria, Universidad de Zaragoza).
Diego Prior Jiménez (Vocal, Universidad Autónoma de Barcelona).
Enrique Bonsón Ponte (Vocal, Universidad de Huelva).
Hendrik Jan Ter Bogt (Vocal, University of Groningen).

RESUMEN

Desde los años noventa, y tras veinte años de reformas en el marco del *New Public Management* (NPM), se ha ido introduciendo un nuevo enfoque de gestión en las administraciones públicas que persigue incrementar la confianza de los ciudadanos en la Administración mediante la mejora de la calidad de los servicios prestados y la transparencia en la rendición de cuentas de las entidades públicas. Paralelamente, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) han ido desempeñando un papel cada vez más relevante y el uso de Internet se ha configurado como un componente clave en la mejora de la prestación de servicios públicos. Así, el gobierno electrónico (*e-government*) se ha convertido en uno de los núcleos básicos de los programas de reforma en la gestión pública en Europa y los Estados Unidos.

Entre los diversos tipos de afirmaciones positivas en apoyo a los esfuerzos realizados en materia de *e-government*, destacan: 1. Transformación de la Administración, haciéndola más eficiente y transparente; 2. Aumento en la calidad de los servicios prestados; 3. Reducción de la burocracia; 4. Mejora de la receptividad y respuesta de las instituciones públicas a las necesidades de los ciudadanos; 5. Mejora de los procesos de rendición de cuentas; 6. Fomento de la participación

ciudadana en debates de tipo político, y 7. Restitución de la confianza ciudadana en las instituciones. Sin embargo, debido a que el desarrollo del *e-government* es relativamente reciente, hasta el momento hay pocos estudios académicos que evalúen la utilidad de estas iniciativas como medio para fomentar la transparencia en la rendición de cuentas de las entidades públicas.

Aunque en los últimos años se ha producido un rápido crecimiento en el volumen de publicaciones relacionadas con el *e-government*, la mayoría de estos trabajos se ha centrado exclusivamente en el estudio de iniciativas en los Estados Unidos y presentan ciertas limitaciones. Según Heeks y Bailur⁽¹⁾, la literatura en materia de *e-government* está dominada por trabajos carentes de fundamentos teóricos, demasiado optimistas y en ocasiones poco rigurosos en lo que se refiere a obtención y análisis de datos, de naturaleza no empírica, que no han aplicado métodos cuantitativos o análisis estadísticos y que no han contribuido de forma significativa a la acumulación de conocimiento o directrices prácticas en el campo del *e-government*. Con el objetivo de avanzar en el estudio del *e-government* y sus

(1) HECKS, R., y BAILUR, S. (*in press*): «Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice», *Government Information Quarterly*.

implicaciones en materia de contabilidad pública, esta tesis doctoral:

- propone un marco teórico de referencia para el *e-government* basado en los campos de la rendición de cuentas, gestión y gobernanza públicas y analiza cuál es la contribución de las TIC a las reformas del sector público;
- aplica, en su parte empírica, varias metodologías para la obtención de datos primarios (análisis del contenido de páginas web y encuestas a funcionarios responsables de la implementación de estos proyectos) y diversas técnicas estadísticas para su análisis, y
- analiza las razones por las que determinadas entidades locales han tenido más éxito en la implementación de proyectos de *e-government*, atendiendo a los factores contextuales que pueden influir en el grado de desarrollo alcanzado.

Esta tesis analiza el grado de madurez y los factores que influyen en la adopción y desarrollo de iniciativas de *e-government* en administraciones locales y regionales europeas. Estudiar el desarrollo del *e-government* en el ámbito local resulta de gran interés dado el papel cada vez más preponderante que desempeñan los municipios en las vidas cotidianas de la ciudadanía, tanto en el ámbito administrativo y de prestación de servicios como de la participación democrática. Así, el objetivo último de esta tesis doctoral es avanzar en el conocimiento relativo a la aplicación y al impacto de las TIC en las administraciones territoriales de los países europeos, y profundizar en la relación entre el contexto en el que se desarrollan las distintas iniciativas y el grado de desarrollo alcanzado. Para ello, aborda los siguientes subobjetivos:

1. Evaluar el grado de desarrollo de las iniciativas implementadas en materia de *e-government* en la UE, tanto a nivel local como regional.
2. Determinar las principales prioridades que están guiando el desarrollo del *e-government* así como los inductores y barreras para el desarrollo de estas iniciativas.
3. Estudiar en qué medida los factores del entorno pueden afectar a la implantación y grado de desarrollo alcanzado por dichas iniciativas.

4. Analizar cómo contribuyen las TIC a mejorar la transparencia en la rendición de cuentas de este tipo de entidades.

Esta tesis doctoral está dividida en dos partes. La primera se compone de dos capítulos que analizan el marco teórico para el estudio del *e-government* en las democracias occidentales. El primer capítulo analiza el papel de las TIC en el marco de reformas del sector público. Nuestra principal asunción es que el *e-government* hace uso de las nuevas TIC para apoyar reformas orientadas a la transparencia, rendición de cuentas y buena gobernanza. Específicamente, hemos estudiado como las TIC, y particularmente Internet, pueden favorecer el logro de los objetivos estratégicos de las administraciones públicas, fomentar la transparencia en la rendición de cuentas y mejorar su eficiencia y eficacia. El segundo capítulo analiza las contribuciones previas sobre *e-government*: definiciones, diferentes perspectivas afectadas por la introducción de las TIC en entidades del sector público, modelos de desarrollo, prioridades perseguidas con la aplicación de las TIC en las administraciones públicas, inductores y barreras al desarrollo y panorama internacional de la investigación sobre *e-government*.

La segunda parte de esta tesis está formada por tres capítulos empíricos. El primero de ellos analiza, a través de las opiniones de los agentes directamente implicados, el desarrollo de iniciativas de *e-government* en las administraciones regionales y las cinco ciudades más pobladas de cada uno de los veinticinco países que hasta 2006 formaban la UE. Este capítulo se centra en los factores que afectan a la implementación del *e-government*, las ventajas que se obtienen y los principales inductores y barreras para el desarrollo de estas iniciativas. Los resultados muestran que los principales inductores del desarrollo del *e-government* son aquéllos relacionados con un entorno favorable, y la existencia de apoyo político y de gestión. Las principales barreras al desarrollo del *e-government* son la preocupación por la seguridad y la confidencialidad, la resistencia al cambio dentro de la administración, la falta de cooperación entre las administraciones, el elevado coste de establecimiento de la tecnología, la disponibilidad limitada de recursos financieros y cierta carencia de voluntad y empuje

políticos. También se observa que los gestores públicos, mediante la implementación del *e-government*, pretenden favorecer el logro de los objetivos perseguidos con las reformas del NPM (mejora de la eficiencia, transparencia, calidad del servicio y una clara orientación hacia el ciudadano-cliente) y no tanto objetivos relacionados con los procesos de buena gobernanza, como una mayor participación en el proceso democrático y mayor rendición de cuentas.

El segundo capítulo empírico analiza si las iniciativas implementadas en materia de *e-government* en la Unión Europea están conduciendo a unas administraciones públicas más transparentes, interactivas, abiertas y, por lo tanto, responsables. Para ello, se realiza un análisis del contenido de más de trescientas páginas web pertenecientes a administraciones locales y regionales de quince países miembros de la Unión Europea (UE-15). A través de la creación de un índice de desarrollo de las páginas web y la aplicación de un análisis de regresión multivariante, se profundiza en la relación de esta variable con determinados factores como la población del municipio, el estilo de administración pública en el que se enmarca y el grado de desarrollo de la sociedad de la información. Nuestros resultados muestran que todas las administraciones analizadas han empezado a hacer uso de las nuevas tecnologías para suministrar información a través de Internet, aunque la mayoría de ellas presentan páginas web con un reducido nivel de interactividad y un grado limitado de prestación de servicios online. Del mismo modo, se observa que las herramientas de democracia electrónica también están poco desarrolladas. Por último, los resultados de este trabajo revelan que las iniciativas de *e-government* encajan bien en todos los estilos de administración pública.

El tercer capítulo empírico analiza el grado en el que las administraciones locales de la UE están haciendo uso de sus páginas web como medio de divulgación de información financiera, presupuestaria y de gestión, superando las limitaciones de la información elaborada por medios tra-

dicionales, y mejorando la transparencia en la rendición de cuentas de este tipo de entidades. Además, profundiza en los factores causantes de las divergencias en la calidad y cantidad de información presentada en las webs de los distintos ayuntamientos analizados. Los resultados de este capítulo muestran que casi todas las administraciones analizadas están utilizando sus páginas web como mecanismo para divulgar información financiera, aunque los niveles de desarrollo varían de forma considerable. El análisis de regresión revela que el estilo de administración pública, el grado de desarrollo de las iniciativas de *e-government* de la ciudad y la auditoría de la información financiera por empresas privadas son factores significativos a la hora de predecir el grado de utilización de las páginas web municipales para divulgar información financiera.

En conjunto, esta investigación muestra que el *e-government* refuerza los patrones de rendición de cuentas tradicionales, sin potenciar una mejora en la cantidad y calidad de la información contable suministrada a través de Internet. La creación de una página web no mejora de forma automática la rendición de cuentas de las entidades locales, sino que para hacer este tipo de afirmaciones es necesario evaluar los atributos e información contenida en la misma. La aparente incapacidad de los municipios para aprovechar todas las oportunidades ofrecidas por Internet puede deberse simplemente a una falta de experiencia con las nuevas tecnologías o a que los beneficios previstos de estas iniciativas han sido exagerados.

Finalmente, esta Tesis Doctoral pretende ser un punto de partida para el desarrollo de futuros trabajos de investigación que continúen el estudio del *e-government* en el contexto de reformas del sector público. Más que un proyecto o iniciativa de reforma aislada, y con una duración concreta, el *e-government* supone una evolución, un proceso continuo, que permitirá realizar estudios longitudinales para evaluar los progresos en materia de *e-government* a lo largo del tiempo.