

¿Está promoviendo el *e-government* una administración pública más transparente? Una visión global*

Un aspecto debatido en los últimos años, en torno a la transferencia de conocimientos al ámbito profesional, es cómo hacer llegar a los profesionales de la contabilidad, los resultados de la investigación publicados en revistas internacionales de impacto. Este artículo pretende acercar a los profesionales de la contabilidad y la auditoría públicas las principales conclusiones obtenidas hasta el momento en el campo del *e-government*.

INTRODUCCIÓN

La introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las administraciones públicas se ha convertido una tendencia global. La oferta de servicios on-line por parte del sector privado, y la demanda de los mismos por los ciudadanos, están presionando a las administraciones públicas de todos los países para que innoven en la forma en que se relacionan con los ciudadanos. En los primeros momentos, el *e-government*¹ se consideró únicamente como el uso de Internet para la difusión de información y prestación de servicios a los ciudadanos (UN/ASPA, 2002). Actualmente, se define como “el uso de las TICs, y particularmente de Internet, para la mejora del gobierno de las entidades públicas” (OECD, 2003). Este cambio pone de manifiesto una evolución en las expectativas sobre lo que el *e-government* puede aportar a los programas de reformas del sector público.

El espectacular desarrollo del e-comercio y su evolución prevista a corto plazo han animado a los ciudadanos a demandar servicios más personalizados. Así, los ciudadanos, que son a su vez los usuarios del e-comercio, están solicitando a las administraciones públicas el mismo nivel de receptividad y servicio obtienen del sector privado (Edmiston, 2003). Además, algunos autores como La Porte,

* Agradecimientos: este estudio ha sido realizado con el apoyo financiero del Plan Nacional de I+D+i a través del proyecto de investigación SEJ2004-0791-ECON y su continuación SEJ2007-62215-ECON.

¹El término 'e-government' se introdujo a partir de un informe –*Access America: Reengineering Through Information Technology*– elaborado por la National Performance Review y el Government Information Technology Services Board, en 1997.

de Jong, and Demchak (2002), y organizaciones internacionales, como la OCDE, ven las TIC como una vía para mejorar el control y la transparencia y para vincular a los ciudadanos y organizaciones con la Administración. Estas potenciales ventajas han llevado a que las nuevas tecnologías se consideren un elemento esencial de los programas de modernización de las democracias occidentales.

La prestación de servicios a través de Internet da libertad a los ciudadanos para buscar información según su conveniencia, y no sólo en horarios de atención al público (West 2004) y la interactividad mejora la prestación del servicio y la receptividad hacia las demandas de los ciudadanos, generando una mayor confianza en la Administración (Markoff 2000). No obstante, la gran mayoría de las iniciativas de *e-government* actuales consideran todavía a los ciudadanos desde una perspectiva pasiva (Pina et al. 2007 a y b, Torres et al. 2006), por lo que el reto para las administraciones públicas será transformarse a sí mismas para involucrar a los ciudadanos en las actividades democráticas (SALA, 2003).

Dada la importante inversión en tiempo y recursos que las iniciativas públicas online representan, es conveniente evaluar las webs de las administraciones públicas en términos de calidad y eficacia (Huang y Chao, 2001). Hasta el momento, no existen puntos de referencia definitivos sobre los progresos en este campo. Por ello, a través del análisis de las principales aportaciones en este campo, pretendemos evaluar hasta qué punto el *e-government* está efectivamente promoviendo, o al menos posibilitando, la mejora de la transparencia, apertura y rendición de cuentas en las administraciones públicas europeas —de carácter regional y local—, considerando algunas de las metodologías más relevantes aplicadas y los principales resultados obtenidos.

METODOLOGÍA DE LOS ESTUDIOS SOBRE *E-GOVERNMENT*

Las metodologías utilizadas en los estudios de *e-government* han sido, hasta fechas recientes, poco más que simples ejercicios de recuento del número de servicios proporcionados online, sin profundizar en la evaluación de las mejoras en transparencia, apertura y rendición de cuentas que aporta, ni en si el *e-government* está contribuyendo a una mejor gobernanza. Básicamente, las mediciones de los servicios online se han realizado sobre el número de servicios ofertados a través de Internet y sobre el nivel de interactividad entre Administración y ciudadanos (G2C)².

Parece haber consenso entre instituciones, consultores y académicos sobre cómo definir las diferentes etapas de implantación del *e-government*. La Australian National Audit Office (2001), la UK National Audit Office (2002), UN/ASPA 2003, y autores como Santos and Heeks (2003), identifican de tres a cinco etapas que delimitan la fase de desarrollo en *e-government* en que se encuentra cada organización. Las tres primeras son: la etapa de información estática —*one way*—, que utiliza la web como mero tablón de anuncios; la etapa de interacción limitada —*two ways*—, con prestación parcial o limitada online del servicio; y la etapa de transacción completa, con prestación íntegra del servicio, con posibilidad de generar información personalizada (Musso *et al*, 2000; Accenture, 2001, 2005; Criado and Ramilo, 2003; CGE&Y 2005; CapGemini, 2006). Estas etapas suponen una mera extensión de las estructuras administrativas tradicionales, con ciertas ventajas en rapidez y accesibilidad 24/7, similares a las del e-comercio.

Además, se han delimitado otras dos etapas que introducen un nivel más sofisticado de interconexión entre administraciones (G2G)³ y entre Administración y ciudadanos (G2C). Así, la cuarta etapa, de Administración integrada —*the seamless*

² *Government to Citizens.*

³ *Government to Government.*

stage—, supone la plena integración de servicios entre los distintos tipos de administraciones públicas, un punto de referencia en las reformas de *e-government* así como el primer paso hacia nuevos estilos de gobernanza. La Administración integrada representa una nueva arquitectura de gestión y prestación de servicios basada en las necesidades de los ciudadanos en lugar de en las preferencias de las administraciones. Ello requiere un cambio de actitud hacia la cooperación entre los diferentes niveles de la Administración, que raramente se encuentra en las webs de las administraciones públicas de las democracias occidentales, que deberán superar este reto si pretenden mejorar la confianza del ciudadano en las instituciones.

El quinto nivel, correspondiente a un estado de democracia interactiva, representa la transición del *e-government* a la *e-governance* y su grado de desarrollo se establece mediante dimensiones como la transparencia, interactividad, manejabilidad y sofisticación técnica, y rendición de cuentas financiera (Demchak *et al.* 2000; Wong and Welch, 2004, Torres *et al.* 2006, Pina *et al.* (2007a y b).

Podemos medir la transparencia a través de la combinación de la dimensión política —o uso de Internet para acercar la agenda de la Administración al ciudadano y para implementar políticas no sesgadas de difusión de la información—, y el diálogo ciudadano, que pretende utilizar las TIC para mejorar la comunicación con los ciudadanos y estimular su participación en los procesos políticos y cívicos. Ambas dimensiones tratan de construir mecanismos de democracia participativa que disminuyan la exclusión social y mejoren el acceso a los servicios.

La interactividad es la medida del grado de respuesta inmediata y desarrollo de *e-services*. La manejabilidad y grado de sofisticación técnica, hacen referencia a la facilidad con que los usuarios pueden acceder a la información y navegar por el portal correspondiente.

Finalmente, la rendición de cuentas financiera, en sentido amplio, tiene como objetivo mantener a

los ciudadanos informados sobre la deuda, los activos, la variación del patrimonio neto, la equidad intergeneracional, el coste de los servicios públicos, la sostenibilidad de la prestación de los mismos, y la eficiencia y eficacia de la acción pública. Los ciudadanos no podrán pedir responsabilidades a la Administración si no saben lo que ésta hace con su dinero. La revelación de información sobre la posición financiera y el rendimiento de las administraciones públicas es necesaria para determinar la sostenibilidad de la prestación de los servicios y el uso eficiente y eficaz de los fondos públicos.

RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS SOBRE *E-GOVERNMENT*

El análisis de las webs de las administraciones regionales y locales europeas (Torres *et al.*, 2005b, 2006) muestra que prácticamente todas ellas han emprendido iniciativas de *e-government*, aunque con diferentes niveles de desarrollo. Actualmente, el tema ya no es si la Administración está on-line, que en general lo está, sino de qué forma y con qué efectos. Las administraciones regionales y locales de la UE y de los EEUU están ofreciendo ya a los ciudadanos una amplia variedad de servicios a través de Internet, aunque la mayoría de las webs parecen encontrarse en la etapa estática inicial (*one way*), un número relativamente escaso ha pasado al nivel interactivo (*two ways*) y muy pocas han entrado en la fase de transacción completa. Así, el uso más frecuente de las webs se mantiene en un nivel básico, tal vez porque Internet ha demostrado ser una herramienta barata y eficaz para difundir información. Sin embargo, la interactividad, que permite a los ciudadanos interactuar directamente con la Administración (promoviendo la participación democrática y el diálogo ciudadano) presenta bajos niveles de implantación. Sólo los aspectos mecánicos de la misma, relacionados con la prestación de servicios públicos, muestran cierto grado de desarrollo.

Resultados similares pueden observarse en los elementos que mejoran la accesibilidad de las webs



para facilitar la inclusión social, tales como versiones en solo texto y acceso de audio⁴, diferentes idiomas y cumplimiento con las normas internacionales de accesibilidad.

El tamaño de las ciudades, la difusión del e-comercio y las iniciativas de *e-government* a nivel de Administración central son factores contextuales que contribuyen a explicar el grado de desarrollo del *e-government*. Por ejemplo, el comportamiento de la variable e-comercio en los modelos empíricos confirma la influencia, en el desarrollo de *e-government*, de las expectativas de los ciudadanos de recibir servicios públicos on-line de forma similar a los que obtienen del sector privado, poniendo a prueba la capacidad de respuesta de la Administración a sus demandas. Por el contrario, otros elementos, como la seguridad en las transacciones, el coste de acceso a Internet, el índice de capital humano⁵ y otras variables relacionadas con la "brecha digital" no parecen condicionar el desarrollo del *e-government*.

Al analizar los distintos contextos en los que se desenvuelve el *e-government* en Europa, se observa que en las administraciones públicas germánicas y de los países del sur, las iniciativas parecen depender de la voluntad política de cada Administración regional o local, mientras que, en el Reino Unido, la Administración central facilita guías sobre contenidos y estructuras de las webs locales, lo que explica la uniformidad observada por algunos estudios (Joyce, 2002; Pina *et al.* 2007b). Aunque algunos trabajos comparativos llevados a cabo sobre el progreso en las reformas de la Administración Pública en la UE (Hood, 1995) muestran que los países germánicos y del sur de Europa son reticentes a la introducción de reformas de New Public Management (NPM); la implantación de las TIC que puede considerarse como una segunda vuelta de reformas del sector público, está encajando bastante bien en los estilos burocráticos de los países de la Europa continental –especialmente a nivel de difusión estática de la información–, tal vez debido a

⁴ Para discapacidades visuales.

⁵ Que mide el nivel de formación de un entorno social.

que la introducción de las TIC es una forma sencilla de acercar la Administración al ciudadano -o de transmitir esa imagen- sin cambiar sus estructuras organizativas.

Las administraciones regionales y locales de la UE están adaptando a sus modelos burocráticos las dimensiones de transparencia y manejabilidad solapadas con sus sistemas administrativos tradicionales, sin llevar a cabo reformas sustanciales en sus sistemas burocráticos. Aunque los países anglosajones y nórdicos aparecen frecuentemente en las primeras posiciones de los ranking elaborados por consultoras y académicos (Accenture, 2005; United Nations, 2005; Torres *et al.*, 2005a, b, 2006; CapGemini, 2006; Holzer y Kim, 2006; Pina *et al.*, 2007 a y b), las webs de los países de la Europa continental, denominados por Hood (1995) “rezagados” en las reformas de NPM, tales como Italia, España, Austria y Alemania, están también presentes en las primeras posiciones. Más aún, en las iniciativas de *e-government*, estos países encuentran un instrumento adecuado para fortalecer y modernizar políticas compatibles con sus estilos de administración pública.

La presunción de las organizaciones multilaterales de que Internet iba a transformar la relación entre ciudadanos y Administración no parece estar siendo confirmada por los hechos sino que, por el contrario, se aprecia un escepticismo creciente sobre la capacidad de la tecnología para modificar por sí misma la esencia de las organizaciones públicas burocráticas (Norris, 2004).

ALGUNAS CONSIDERACIONES

Aunque prácticamente todas las administraciones públicas han abierto webs, las iniciativas de *e-government* se encuentran por el momento en etapas incipientes de desarrollo. Estas iniciativas, en general no interactivas y no participativas, tienden a reproducir las estructuras existentes de prestación de servicios, sin transformarlas. La llegada del *e-government* parecía traer nuevas oportunidades para mejorar la gobernanza, apertura, rendición de cuentas, efica-

cia, transparencia, mecanismos de consulta y participación, y eficiencia, conceptos todos ellos contemplados en la literatura de las organizaciones multilaterales que, en general, no han sido incluidos en la lista de prioridades de gestores y políticos (Deakins and Dillon, 2002; Holden *et al.*, 2003). La mayoría de las iniciativas relacionadas con las TIC consideran todavía al ciudadano/usuario desde una perspectiva pasiva –a quién se le da algo o se le solicita algo por lo que se puede cuestionar si las TIC están incrementando la participación de los mismos.

Los proyectos de *e-government* están centrados en una “concepción limitada del *e-government*”, que conlleva un *gap* entre la retórica de las potenciales ventajas del mismo y lo que realmente está aportando. Así, las TIC se están utilizando como un instrumento para alcanzar objetivos de modernización que se limitan a mejoras específicas de eficiencia, difusión de información o avances en la prestación de servicios públicos mediante la adaptación de técnicas de e-comercio a los procedimientos existentes. Por ello, cabe preguntarse si las administraciones están interesadas en crear webs para dar una imagen de modernidad y de receptividad a los ciudadanos, y también, si las webs se han extendido tan rápidamente entre las administraciones públicas debido al interés de las consultoras para ampliar sus servicios de nuevas tecnologías. De hecho, los resultados están demostrando que las nuevas tecnologías están llevando a reforzar las estructuras y procedimientos existentes en las administraciones públicas en lugar de favorecer la introducción de mecanismos de democracia participativa y nuevos estilos de gobernanza.

El estilo de administración pública existente en cada país, es decir, su entorno político, institucional, social y organizativo condiciona las mejoras que las nuevas tecnologías supuestamente deberían aportar, en transparencia, apertura y receptividad. Las diferencias entre administraciones, que se han puesto de manifiesto en la investigación sobre *e-government*, no proceden de los diferentes

usos de las TIC sino de los estilos de administración pública y de las disposiciones legales de cada país y estas diferencias no se reducen únicamente con la introducción de las nuevas tecnologías. Estos resultados se pueden encontrar en trabajos de diferentes autores como Margolis and Resnick (2000), Wong and Welch (2004) y Pina *et al.* (2007, a y b). Y en el campo de la rendición de cuentas financiera, no se observa un comportamiento diferente a este contexto: la introducción de las nuevas tecnologías, sólo ha proporcionado, hasta el momento, mejoras limitadas de la rendición de cuentas (Torres *et al.*, 2006). Internet favorece la difusión de la información financiera y de gestión que las administraciones públicas vienen obligadas a preparar por mandato legal, pero en pocas ocasiones incentiva que se publique información que no se esté proporcionando ya por vías tradicionales. Por tanto, su contribución se centraría más en la accesibilidad a la información ya existente que en incrementos de la cantidad o calidad de la misma, por lo que la convergencia internacional en transparencia y rendición de cuentas, que deberían impulsar las TIC es una hipótesis que está lejos de hacerse realidad.

CONCLUSIONES

Los resultados de los estudios empíricos ponen de manifiesto que las iniciativas de *e-government* encajan bien en todos los estilos de administración pública y contribuyen a explicar por qué entidades públicas que pertenecen a países con un nivel bajo de reformas en NPM y escasa orientación al ciudadano/usuario, presentan un importante nivel de iniciativas de *e-government*.

No es una sorpresa que la rendición de cuentas financiera a través de Internet esté más desarrollada en los países angloamericanos y nórdicos que en los de la Europa continental. Los nuevos estilos de gobernanza y las iniciativas previas de NPM contribuyen también a explicar los desarrollos observados en la rendición de cuentas financiera y en la partici-

pación de los ciudadanos de estos países. La contabilidad pública por devengo está más desarrollada, en general, en los países angloamericanos que en los de la Europa continental y este desarrollo está relacionado, en gran medida, con una mayor apuesta por introducir estilos de gestión de corte empresarial en la Administración, junto a la tradicional presencia de la contabilidad en su cultura organizativa.

Así, los resultados de la investigación en este campo muestran que las TIC no promueven la rendición de cuentas financiera más allá de las obligaciones legales, aunque la mera capacidad de Internet para difundir información introduce mejoras con respecto a la situación anterior. Los informes y datos financieros se pueden consultar desde cualquier lugar a través de Internet, incrementando la transparencia y reduciendo los costes de difusión. No hay ninguna duda de que Internet ha hecho más fácil para los ciudadanos el acceso y localización de la información oficial y la realización de operaciones. Sin embargo, en la práctica, no ha tenido un impacto espectacular sobre la rendición de cuentas ni siquiera en países en la vanguardia de las nuevas tecnologías, como son los Estados Unidos.

Al predominar las webs no interactivas, Internet es una ayuda pero no está operando todavía como un medio efectivo para facilitar la participación ciudadana, la discusión política u otros mecanismos de democracia participativa en los procesos de toma de decisiones. El *e-government* para ser efectivamente un motor de cambio necesita integrarse en un marco de reformas de gestión pública más amplio. La tecnología se comporta como un facilitador dentro de los límites sociales y estructuras políticas preexistentes, pero por sí misma no conlleva cambios sustanciales en el estilo de relación Administración-ciudadano (G2C). Por ello, no parece que las nuevas tecnologías vayan a conducir a una redefinición de la gobernanza del sector público en el corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Accenture (2001): *Rhetoric vs Reality: Closing the Gap*. <http://www.accenture.com/>

----- (2005): *Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences*.

Australian National Audit Office (2001): *How to Decide to Use the Internet to Deliver Government Programmes and Services*, Australian National Audit Office, Canberra.

CapGemini (2006): *Online availability of public services: How is Europe progressing? Web based survey on electronic public services*. Report of the 6th Measurement June 2006.

Cap Gemini, Ernst & Young, CGE&Y (2005): *On-line availability of public services: How is Europe progressing? Web based survey on electronic public services*. Report of the Fifth Measurement, Brussels: European Commission.

Criado, J.I. and Ramilo, M.C. (2003): "E-government in practice. An analysis of Web site orientation to the citizens in Spanish municipalities". *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 16, No. 3, pp. 191-218.

Deakins E. and Dillon, S.M. (2002): "E-government in New Zealand: the local authority perspective"; *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, No. 4/5, pp. 375-398.

Demchak, C.C., Friis, C., and La Porte, T.M. (2000): "Webbing governance: National differences in constructing the public face". En Garson, G.D. (ed.): *Handbook of public information systems*. New York: Marcel Dekker.

Edmiston, K. D. (2003): "State and local e-government. Prospects and Challenges"; *American Review of Public Administration*, Vol. 33, No. 1, pp. 20-45.

Green-Pedersen C. (2002): "New public management reforms of the Danish and Swedish welfare states: The role of different social democratic responses"; *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 2, pp.271-94.

Guyomarch, A. (1999): "Public service, public management and the modernization of French public administration"; *Public Administration*, 77(1):171-93.

Holden, S. H., Norris, D. F. and Fletcher, P. D. (2003): "Electronic Government at the local level. Progress to date and future issues"; *Public Performance & Management Review*, Vol. 26, No. 4, pp. 325-344.

Holzer, M. and Kim, S.T. (2006): *Digital Governance In Municipalities Worldwide (2005)–A Longitudinal Assessment of Municipal Web Sites Throughout the World*. New Jersey, US: National Center for Public Productivity.

Hood, C. (1995): "Emerging Issues in Public Administration", *Public Administration*, 73, 165-83.

Huang, C. J. and Chao, M.-H. (2001): "Managing WWW in public administration: Uses and misuses"; *Government Information Quarterly*, Vol. 18, Iss. 4, pp. 357-373.

John, P. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage publications.

Joyce, P. (2002): "E-government, strategic change and organisational capacity". In Milner, E.M. (ed.): *Delivering the Vision. Public services for the information society and the knowledge economy*. London: Routledge.

Kickert, W. (1997): "Public Management in the United States and Europe", in W. Kickert (ed), *Public Management and Administrative reform in Western Europe*. Edward Elgar UK.

La Porte, T.M., Demchak, C.C. and De Jong, M. (2002): "Democracy and bureaucracy in the age of the web. Empirical Findings and Theoretical Speculations"; *Administration & Society*, Vol. 34, No. 4, pp. 411-446.

- Lo Schiavo, L. (2000):** “Quality standards in the public sector: differences between Italy and the UK in the citizen's charter initiative”; *Public Administration*, 78(3):679-98.
- Margolis M. and Resnick, D. (2000):** *Politics as usual: the cyberspace “revolution”*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Markoff, J. (2000),** “A newer, lonelier crowd emerges in Internet study”; *New York Times*, 16 February, p. A1.
- Musso, J., Weare, C. y HALE, M. (2000):** “Designing Web Technologies for Local Governance Reform: Good management or good democracy?”; *Political Communication*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-19.
- OECD (1997):** *Managing across levels of government. Part one: Overview*. Paris: OECD.
- (2003):** *The e-government imperative: main findings*. Paris: OECD.
- Pina, V., Torres, L. and Acerete, B. (2007a):** “Are ICTs promoting government accountability? A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries”; *Critical Perspectives on Accounting*. Vol. 18(5): 583-602.
- Pina, V., Torres, L. and Royo, S. (2007b):** “Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study”; *Public Administration*. Vol. 85 (2): 449-472.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000):** *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- SALA (2003):** *E-democracy in practice 2003. Swedish experiences of a new political tool*. Stockholm: Swedish Association of Local Authorities and Swedish Federation of County Councils and Regions.
- Santos, R. and Heeks, R. (2003),** “ICTs and intra-governmental structures at local, regional and central levels: updating conventional ideas”, iGovernment Short Papers No. 7, IDPM, University of Manchester, Manchester.
- Torres, L., Pina, V. and Acerete, B. (2005a):** “E-Government Developments on Delivering Public Services among EU Cities”; *Government Information Quarterly*, Vol. 22, Iss. 2, pp. 217-238.
- Torres, L., Pina, V. and Royo, S. (2005b):** “E-government and the transformation of public administrations in EU countries Beyond NPM or just a second wave of reforms?”; *Online Information review*, Vol. 29, No. 5, pp531-553.
- Torres, L., Pina, V. and Acerete, B. (2006):** “E-Governance Developments in European Union Cities: Reshaping Government's Relationship with Citizens”; *Governance: An international Journal of Policy, Administrations, and Institutions*, Vol. 19, No. 2, pp. 277-302.
- UK National Audit Office (2002):** *Government on the Web II*. House of Commons 2001-2002 Session, HC 764, Stationery Office, London.
- UN/ASPA. (2002):** *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. New York: United Nations/American Society for Public Administration.
- (2003):** *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads*. New York: United Nations/American Society for Public Administration.
- West, D.M.: (2004):** “E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes”; *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, pp. 15-27.
- Wong, W. and Welch, E. (2004):** “Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability”; *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No. 2, pp. 275-297.