

---

## INTRODUCCIÓN

---

En el ámbito de la gestión pública, la modernización del sector público con objeto de incrementar la productividad, eficiencia y eficacia ha sido una cuestión prioritaria desde la década de los ochenta (Pollit y Bouckaert, 2000). Sin embargo, a partir de los años noventa se produjo un cambio en el tipo de reformas introducidas en los sectores públicos de los países desarrollados, pasando de un enfoque centrado en la mejora de la eficiencia y la eficacia a otro más orientado a acrecentar la confianza de los ciudadanos en la Administración, mediante la mejora de la calidad de los servicios prestados, la orientación a las necesidades de los ciudadanos y la mejora de la transparencia y rendición de cuentas de las entidades públicas. Al mismo tiempo, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) empezaron a desempeñar un papel fundamental en estos programas de modernización (Taylor y Williams, 1991; Willcocks, 1994; Hudson, 1999; Kampen y Snijkers, 2003; Dunleavy *et al.*, 2006), aunque según Torres (2004), los cambios derivados de la incorporación de las TIC en el sector público no suelen dar lugar a transformaciones radicales.

El origen del gobierno electrónico (*e-government*) se debe a la confluencia de tres fenómenos en las últimas décadas: los procesos de reforma acaecidos en las administraciones públicas bajo el enfoque del New Public Management (NPM), la búsqueda de nuevas formas de gobernar y la revolución tecnológica, concretamente la rápida expansión de Internet y el desarrollo de la sociedad de la información. Aunque hace varias décadas que las administraciones públicas vienen utilizando una amplia variedad de tecnologías de la información en su quehacer cotidiano, en los últimos años el uso de Internet se ha configurado como un componente clave para la mejora en la prestación de servicios. De este modo, la construcción y gestión de páginas web se están convirtiendo en elementos esenciales de una administración pública moderna. El *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, cuya inversión asciende a más del 1% del PIB en la mayor parte de países desarrollados (Margetts, 2006).

Frecuentemente se plantean varios tipos de afirmaciones positivas en apoyo a los esfuerzos realizados en materia de *e-government*<sup>1</sup>, entre las que destacan: 1) transformación de la Administración, haciéndola más eficiente y transparente;

---

<sup>1</sup> Northrup y Thorson, 2003; Moon, 2003; Criado y Ramilo, 2003; Chadwick, 2003; Bekkers y Homburg, 2005; Ma *et al.*, 2005.

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. Según un informe de las Naciones Unidas y la Asociación Americana de Administración Pública (UN/ASPAP, 2002), el gobierno electrónico finalmente transformará los procesos y estructuras de gobierno para crear una administración pública menos jerárquica, poniendo a disposición de los funcionarios todos los medios necesarios para que puedan ser más receptivos a las necesidades de los ciudadanos y atenderles mejor. Al mismo tiempo, el *e-government* facilitará la implicación de los ciudadanos, proporcionándoles un medio alternativo para acceder a la información y servicios gubernamentales e interactuar con la Administración. De este modo, varios autores han apuntado que el gobierno electrónico ayudará a mejorar los procesos de la forma en que se gobierna (Pratchett, 1999; Gupta y Jana, 2003; West, 2004) y a consolidar principios de buena gobernanza (Leitner, 2003).

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 y existe escasa evidencia empírica del éxito en la implantación del *e-government* de cara a la transformación de las relaciones entre Administración y administrados y como medio para fomentar la transparencia en la rendición de cuentas de este tipo de entidades. Hasta la fecha se ha prestado atención a indicadores sobre la oferta (como el número de servicios en línea ofrecidos por las distintas administraciones), y se hace necesario analizar las iniciativas adoptadas en materia de *e-government* desde otros enfoques para una mejor evaluación de sus beneficios y consecuencias (Comisión Europea, 2003b).

En los últimos años ha habido un rápido crecimiento en el volumen de publicaciones relacionadas con el gobierno electrónico<sup>2</sup>, aunque la gran mayoría de artículos se han centrado en el estudio de la implementación de este tipo de iniciativas en Estados Unidos y presentan una serie de limitaciones. Según Heeks y Bailur (*in press*), 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*. Por lo

---

<sup>2</sup> La importancia del *e-government* como tema de investigación queda demostrada por hechos como los siguientes: la creación de Másteres o Estudios de Posgrado dedicados al gobierno electrónico; celebración de varias conferencias anuales dedicadas exclusivamente a este tema (*European Conference on e-Government*, *International Conference on Digital Government Research*); creación de revistas académicas dedicadas exclusivamente al gobierno electrónico (*eGovernment Quarterly*, *Journal of E-Government*, *Transforming Government: People, Process and Policy* y *Electronic Journal of eGovernment*) y la publicación de numerosos libros especializados. Otra prueba de la creciente importancia del gobierno electrónico es que la búsqueda de “e-government” en google arroja aproximadamente un total de 38.700.000 entradas.

tanto, para estudiar apropiadamente los procesos de introducción de las TIC en las administraciones públicas es necesario examinar de forma crítica los orígenes de este tipo de reformas, el contexto específico del ámbito analizado y los efectos de este tipo de iniciativas. Con objeto de avanzar en el estudio del *e-government* y sus implicaciones en materia de contabilidad pública, esta tesis doctoral:

- propone un marco teórico de referencia para el gobierno electrónico 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 por qué determinadas entidades locales son más exitosas en la implementación de proyectos de *e-government*, teniendo en cuenta varios factores contextuales que pueden influir en el grado de desarrollo alcanzado.

Esta tesis se centra en administraciones locales y regionales europeas, lo cual tiene especial interés para analizar el grado de madurez y los factores que influyen en la adopción y desarrollo de este tipo de iniciativas en países de nuestro entorno más cercano. Hemos elegido administraciones locales y regionales para la elaboración de nuestra tesis doctoral dada su relevancia para el *e-government*, puesto que la mayoría de los servicios públicos *online* y los relacionados con el “estado del bienestar” se gestionan desde el ámbito local (Torres y Pina, 2001; Cattaneo, 2003). Asimismo, estudiar el desarrollo del *e-government* en el ámbito local resulta importante 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 (Steyaert, 2000; Norris y Moon, 2005). Por ello, analizar las implicaciones que tiene la aplicación de las nuevas tecnologías en este tipo de entidades, tanto desde el punto de vista de la gestión y de la rendición de cuentas como de las relaciones entre dichas administraciones y los distintos agentes sociales interesados en su actividad, se ha convertido en un tema de especial relevancia en la literatura especializada.

Así, el objetivo 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. En este objetivo principal se pueden distinguir los siguientes cuatro subobjetivos:

- Evaluar el grado de desarrollo de las iniciativas implementadas en materia de *e-government* en la UE, tanto a nivel local como regional.

- Determinar cuáles son las principales prioridades que están guiando el desarrollo del gobierno electrónico así como cuáles son los principales inductores y barreras para el desarrollo de estas iniciativas.
- Estudiar en qué medida los factores del entorno pueden afectar a la implantación y grado de desarrollo alcanzado por dichas iniciativas.
- 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 teóricos que analizan el marco teórico para el estudio del gobierno electrónico 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 y la rendición de cuentas y de la 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 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 gobierno electrónico.

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 cinco ciudades más pobladas y las administraciones regionales de los 25 países que hasta 2006 formaban la UE. El objetivo de este capítulo es identificar los factores que afectan la implementación del *e-government*, las ventajas que se obtienen y los principales inductores y barreras para el desarrollo de estas iniciativas.

El segundo capítulo empírico pretende determinar si las iniciativas implementadas en materia de gobierno electrónico en la Unión Europea están conduciendo a unas administraciones públicas más transparentes, interactivas, abiertas y, por lo tanto, responsables. Para ello realizamos 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.

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 divul-

gación de información financiera, presupuestaria y de gestión, superando las limitaciones de la información elaborada por medios tradicionales, 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 entes locales.

La última sección incluye las conclusiones que hemos extraído de esta investigación.