

ARTÍCULOS

BENCHMARKING DEL E-GOBIERNO LOCAL: LIMITACIONES DE LOS MÉTODOS DE EVALUACIÓN COMPARATIVA

Joan Batlle-Montserrat, Ernest Abadal y Josep Blat



Joan Batlle-Montserrat es licenciado en ciencias físicas y máster en gestión de las tecnologías de la información. Responsable de cooperación internacional en e-gobierno e innovación en el *Ayuntamiento de Barcelona*. Actualmente está realizando el doctorado en información y documentación en la sociedad del conocimiento en la *Universitat de Barcelona* bajo la dirección de los profesores Abadal y Blat.

Ajuntament de Barcelona
jbatlle@ati.es



Ernest Abadal es catedrático de la *Facultat de Biblioteconomia i Documentació* de la *Universitat de Barcelona*. Licenciado en filosofía, diplomado en biblioteconomía y documentación y doctor en ciencias de la información. Dirige un proyecto de investigación sobre el acceso abierto a la ciencia en España y es director de la revista *BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentació*.

Universitat de Barcelona, Facultat de Biblioteconomia i Documentació
abadal@ub.edu



Josep Blat es catedrático de ciencias de la computación en la *Universitat Pompeu Fabra*, donde ha sido director del *Departamento de Tecnologías de la Información*. Licenciado en matemáticas por la *Universitat de València*, PhD (mathematics) por *Heriot-Watt University*, Edinburgh, y post-doc en *Université Paris-Dauphine*. Fue director del *Departamento de Matemáticas e Informática* de la *Universitat de les Illes Balears*, y dirige un grupo de investigación en tecnologías interactivas

Universitat Pompeu Fabra
josep.blat@upf.edu

Resumen

Se introduce la necesidad de evaluar y comparar el desarrollo del e-gobierno y se analizan los instrumentos existentes. En primer lugar se presentan los modelos de evolución del e-gobierno actualmente en uso y se discuten sus características y utilidad. Un análisis de los estudios comparativos muestra el interés que despierta el área de administración electrónica. Seguidamente se analizan los estudios comparativos más relevantes sobre provisión electrónica de servicios públicos en la administración local. Ambos análisis ponen de manifiesto las limitaciones de los estudios existentes en su aplicabilidad en el ámbito local. Algunas son: la escasez de trabajos sobre administración local, la medida de la adopción de los servicios públicos, y el uso de modelos de evolución de e-gobierno que no reflejan las nuevas tendencias en prestación de servicios. Finalmente se señalan mejoras a realizar en futuras evaluaciones comparativas de servicios electrónicos para incrementar su aplicabilidad en la administración local.

Palabras clave

Gobierno electrónico, E-gobierno, Administración electrónica, Evaluación, Servicios electrónicos, Evaluación comparativa, Administración local.

Title: Local e-government benchmarking: limitations of comparative evaluation methods

Abstract

We present the need to evaluate and compare the development of e-government, and review benchmarking tools and practices. First we discuss the stages of e-government models that are currently in use and discuss the main characteristics and applications. The different e-government benchmarking approaches are analysed, pointing out that e-administration is the more benchmarked e-government area. A more in-depth analysis of the most relevant benchmarks is performed. Both

Artículo recibido el 20-02-11
Aceptación definitiva: 28-04-11

analyses reveal several limitations of existing studies with respect to applicability to local administration. These include the scarcity of studies focused on this area, the extent of adoption of public services and the use of models of evolution of e-government that do not reflect the new trends in the provision of services. Finally we point out improvements to be made in future benchmarking of electronic services to increase their applicability in the field of local administration.

Keywords

Electronic government, E-government, Electronic administration, E-administration, Evaluation, Electronic services, Benchmarking, Local administration.

Batlle-Montserrat, Joan; Abadal, Ernest; Blat, Josep. "Benchmarking del e-gobierno local: limitaciones de los sistemas de evaluación comparativa". *El profesional de la información*, 2011, mayo-junio, v. 20, n. 3, pp. 251-259.

DOI: 10.3145/epi.2011.may.02

Introducción

Según definición de la OCDE, gobierno electrónico o e-gobierno hace referencia al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por parte de los organismos públicos. Ha sido estudiado desde diversos puntos de vista: la preparación de las organizaciones públicas para asumirlo, la adopción interna de las nuevas tecnologías, los cambios organizativos que desencadena, la prestación de servicios públicos mediante las TIC, las claves para la participación ciudadana, la presencia en internet, etc.

En España por ejemplo la presencia de la Administración autonómica y local en internet ha sido objeto de estudio de diversos autores como **Muñoz-Cañavate** (2004, 2005), **Chaín-Navarro** (2004, 2008) o **Claver-Cortés** et al. (2008); se han analizado las características de las sedes web para la provisión de servicios electrónicos (**Lara-Navarra y Martínez-Usero**, 2003); se han estudiado aspectos relacionados con la adopción interna y el impacto organizativo (**Gascó**, 2003) o se han efectuado investigaciones más amplias sobre el e-gobierno (**Criado**, 2009), por señalar los más citados.

De todas las áreas de estudio nos interesa especialmente la evaluación. Como señala **Sancho** (2007), el uso de las TIC por la Administración tiene que medirse y especialmente cabe preguntarse qué mejoras y beneficios proporcionan a los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía. La evaluación comparativa permite contrastar el progreso de una organización respecto a otras similares y tiene una aplicabilidad inmediata que la hace especialmente atractiva para las instituciones. Como veremos más adelante, la mayoría de los numerosos estudios sobre evaluación de e-gobierno publicados en el ámbito internacional se centran en la prestación de los servicios públicos electrónicos. Entre todos ellos destaca el de *Cap Gemini*, realizado por encargo de la Comisión Europea, que mide desde 2002 la disponibilidad en línea y el grado de sofisticación de 20 servicios electrónicos comunes en todos los estados de la Unión Europea.

En el ámbito local el e-gobierno adquiere su máxima dimensión y relevancia porque los ayuntamientos son las organizaciones públicas más cercanas a los ciudadanos y les proporcionan directamente más servicios que ninguna otra administración. En Europa y en los países desarrollados entre el 50 y el 80% de la interacción de los ciudadanos con los organismos públicos tiene lugar a nivel sub-nacional

(**Moon; Norris**, 2005; **Heeks**, 2006). Por ello y por su cercanía (**Norris**, 2005), las actuaciones de los gobiernos locales afectan directamente a los ciudadanos, y esta proximidad a las personas hace que su papel sea también clave en la e-participación y la e-democracia (**Sakowicz**, 2003). Las administraciones públicas locales son el *front-end* de los servicios públicos en general y por lo tanto el principal punto de contacto para su prestación.

Además las ciudades y municipios desarrollan funciones relacionadas con la gestión urbana: organización del tráfico, transporte público, medio ambiente, limpieza, recolección de basura, alumbrado público, cultura, educación, asistencia social, control de la delincuencia, protección civil, etc. En algunos países las ciudades son responsables también de la prestación de servicios básicos como abastecimiento de agua, gas y electricidad. Todas estas funciones específicas no se encuentran en otros niveles de la Administración pública, y, por tanto, introducen unas características especiales al e-gobierno local.

“ La evaluación comparativa permite contrastar el progreso de una organización respecto a otras similares ”

El repaso a la bibliografía nos muestra que a pesar de la abundancia de estudios de evaluación comparativa de e-gobierno, éstos se han centrado fundamentalmente en el estatal (**Sakowicz**, 2003; **Heeks**, 2006; **Lanvin; Lewin** 2006; **Löfstedt**, 2005) prestando poca atención al ámbito local. Por otro lado, muy pocos de ellos consideran el grado de adopción o uso real de los servicios por los ciudadanos, es decir, sólo se evalúa la oferta sin tener en cuenta la “compra” o el uso real de estos servicios por las personas como indicador de medida.

Este trabajo se propone los siguientes objetivos:

- Revisar ampliamente los principales estudios de evaluación comparativa en el campo específico de la provisión de servicios electrónicos.
- Señalar sus principales limitaciones, y especialmente desde la óptica de las administraciones locales, de cuyas características y funcionamiento de los servicios públicos electrónicos se tiene un conocimiento directo.

- Indicar mejoras a realizar en futuras metodologías de evaluación comparativa ajustada a las características del e-gobierno local.

“ El e-gobierno abraza todas las actividades de la Administración pública ”

Gobierno electrónico y administración electrónica

Según la definición de la OCDE (2003), el gobierno electrónico o e-gobierno trata de la utilización de las TIC en las tareas y procesos de la Administración pública con el objetivo de cambiar la relación entre el gobierno y los ciudadanos, entre el gobierno y otras agencias gubernamentales, para la prestación de servicios públicos, para mejorar la eficiencia interna y para incrementar la participación de los ciudadanos.

Como vemos, abraza todas las actividades de la Administración pública y no está vinculado a una tecnología concreta, sino que las contempla todas. Esta definición tan amplia obliga a un análisis más detallado de las distintas áreas de aplicación de las TIC en los organismos públicos. Según Janssen (2003) dentro de e-gobierno se pueden identificar cinco grandes áreas:

- la provisión de soluciones TIC y el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para facilitar su inclusión en la sociedad de la información;
- las TIC aplicadas a la mejora de los procesos internos (incluyendo la re-ingeniería de procesos, y la mejora de la eficiencia);
- la provisión de los servicios públicos, es decir, proporcionar a los ciudadanos mejores servicios, de más calidad y de acceso más fácil con la ayuda de las TIC;
- las TIC para facilitar el acceso de los ciudadanos a la política permitiendo llevar a cabo un gobierno participativo (lo que se conoce como e-participación);
- el cambio en las relaciones entre los políticos y la Administración pública a su cargo causados por la introducción de las TIC, siendo los más significativos, según Snellen y Donk (1998), el de las prácticas de gestión pública y el de la estructura organizativa.

El aspecto específico de provisión de los servicios públicos, que conlleva interacción entre los ciudadanos/empresas y la Administración pública, es denominado por Janssen *electronic administration* o *e-administration*, término de uso común en el mundo anglosajón y que aquí traduciremos por administración electrónica o e-administración. Es uno de los componentes más importantes del e-gobierno, lo que ha provocado la confusión entre una parte y el todo, motivando que con cierta frecuencia se hable en España de e-administración refiriéndose a la totalidad del e-gobierno. La e-administración pretende proveer a los ciudadanos unos servicios públicos más eficaces y eficientes, unos servicios de mayor calidad y más fácil acceso. El estudio de la e-administración incluye aspectos como la adopción de los servicios en línea, la prestación de servicios multi-canal, la calidad del servicio o la satisfacción del usuario, pero deja fuera muchos otros

aspectos del e-gobierno. En el mundo anglosajón ocurre lo contrario, ya que se usa con frecuencia el término más general de e-gobierno cuando en muchas ocasiones debería usarse el más específico de e-administración. A lo largo de este artículo encontraremos varios ejemplos.

“ La e-administración es uno de los componentes más importantes del e-gobierno, lo que ha provocado la confusión entre una parte y el todo ”

Modelos de evolución del e-gobierno

Para la evaluación del e-gobierno se debe disponer de un marco de referencia. Los modelos de evolución basados en etapas tienen como objetivo delimitar el desarrollo de los sistemas de información en fases, caracterizadas por algún rasgo estructural, organizativo o funcional. Así, el desarrollo o evolución de los sistemas de información puede explicarse como el paso de una etapa a otra (Andersen; Henriksen, 2006), etapas que han sido ampliamente discutidas y aceptadas (Janssen; Van Veenstra, 2005). Estos modelos proporcionan un marco práctico, simple, comprensible y muy fácil de usar para medir la evolución y el progreso del e-gobierno (Norris, 2009).

Aunque los modelos de evolución por etapas fueron introducidos ya en la década de 1970 para el estudio del desarrollo y la organización de los sistemas de información en general, fue a finales de 2000 y principios de 2001 cuando aparecieron los modelos más importantes en el campo del e-gobierno. Entre éstos encontramos los de Baum y Di Maio (2000); Layne y Lee (2001), Hiller y Belanger (2001), Wescott (2001), que se apoyan en las características fácilmente visibles de los servicios de e-administración que una organización presta para indicar su estadio evolutivo en cuanto a la adopción interna del e-gobierno. Los dos primeros merecen un comentario más detallado.

La propuesta de Baum y Di Maio, conocida también como modelo de Gartner, es probablemente la más conocida y fue la primera en publicarse. Es un modelo de cuatro etapas que clasifica los proyectos de e-gobierno según las características de los servicios de e-administración que presta una organización.

- La primera etapa es la mera presencia en la Web, donde los gobiernos proporcionan información básica en línea, y la Web es usada como un elemento de comunicación pasivo.
- En la siguiente ya se ofrecen servicios con los que se puede interactuar de forma muy simple (realizar búsquedas, descargar formularios, enviar correos electrónicos...) con los gobiernos; estos servicios pueden ser dirigidos a los ciudadanos, a las empresas o a otros organismos públicos.
- En la tercera, la interacción es más sofisticada y de tipo transaccional, es decir, completa y vinculante, y los ciudadanos pueden realizar “negocios” en línea con los gobiernos con lo cual se incluyen funcionalidades de au-

tenticación de usuario, transacciones seguras, pagos por Internet, etc.

- La etapa final implica una transformación completa de la relación entre gobierno y ciudadano, en la que éste se sitúa en el centro.

Desde la primera hasta la tercera etapa tenemos un proceso paulatino de digitalización de los servicios públicos, de traslado a la red sin afrontar grandes cambios organizativos. Sin embargo, en la cuarta etapa, los procesos internos asociados al servicio o servicios públicos que se trasladan a la red sufren una profunda transformación que afecta incluso a la forma de prestar estos servicios.

El modelo de **Layne y Lee** (2001), también de cuatro etapas, está orientado a describir los cambios que se producen en la organización en su evolución hacia una completa y total integración de funciones gracias a las TIC. En este caso las etapas son:

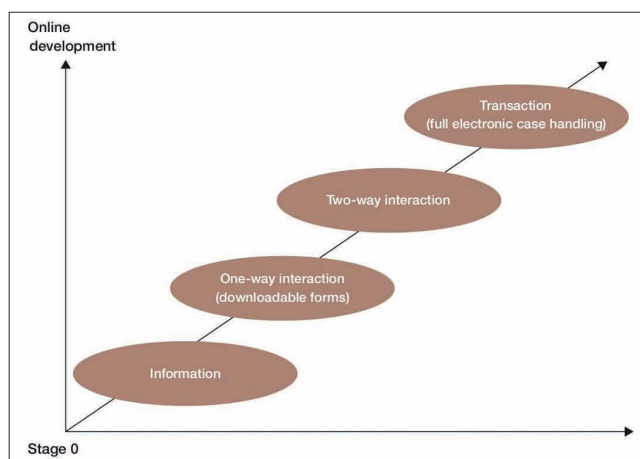
- catalogación, caracterizada por los esfuerzos de la organización en disponer de presencia web;
- transacción, etapa en la que los esfuerzos se dirigen a la conexión de los sistemas de información con los interfaces en línea contenidos en el sitio web corporativo;
- integración vertical, en la que se conectan los sistemas de información con los de otras organizaciones permitiendo la realización de operaciones entre distintas organizaciones gubernamentales; y
- integración horizontal, en la que se rompen los silos de la propia organización, se tiene acceso a varios sistemas de información y se habilitan transacciones múltiples que permiten el desarrollo de interacciones integradas que conllevan niveles superiores de simplificación en la interacción con la administración pública.

Pese a la existencia de estos modelos de etapas, la *Comisión Europea* optó por uno nuevo para sus evaluaciones comparativas o *benchmarkings* de e-gobierno en Europa (*Cap Gemini*, 2002-2006). Este modelo está completamente orientado a la medida de la sofisticación de los servicios electrónicos ofrecidos por una organización pública, consta también de cuatro niveles de sofisticación y se ha convertido en un estándar de facto.

Los cuatro niveles son:

- “T1 Información en línea” acerca de los servicios públicos;
- “T2 Interacción”, que habilita la descarga de formularios;
- “T3 Comunicación bidireccional”, que introduce el procesamiento de formularios y la autenticación (aunque la petición y los datos quedan en manos de la administración que ejecutará los procesos internos necesarios para realizar el servicio o trámite solicitado); y
- “T4 Transacción”, con tramitación de los casos, decisión y entrega incluyendo pago (si es necesario), y donde la ejecución de los procesos se desencadena por la petición del ciudadano y conlleva la entrega electrónica de los resultados al mismo.

El modelo de *Cap Gemini* es el más adecuado para la evaluación de servicios electrónicos: fue diseñado para este propósito, con etapas fácilmente reconocibles en los e-servicios, y dispone de mayor granularidad que otros ya



Modelo de *benchmarking* de e-gobierno en Europa de *Cap Gemini*. Fuente: *Cap Gemini*, 2006.

que usa cuatro etapas para alcanzar el nivel de transacción, mientras que **Baum y Di Maio** sólo usan tres, y **Layne y Lee** dos.

Estos modelos, definidos hace ya 10 años, no preveían estadios evolutivos avanzados de la e-administración como la pro-actividad, la simplificación de servicios, o la integración, que conllevan la supresión de algunos servicios (**Janssen**, 2003; **Kunstelj; Vintar**, 2004) ni tampoco la interacción o la prestación de servicios participativa usando tecnologías web 2.0 cada vez más adoptada por las administraciones locales. Para paliar este problema, éstos han sido actualizados con la inclusión de niveles adicionales. Por ejemplo *Cap Gemini* añadió en 2007 un quinto nivel llamado “personalización” que refleja la prestación de servicios pro-activos y automáticos, sin necesidad de que el usuario solicite el servicio (*Cap Gemini*, 2007, 2009), olvidando sin embargo el uso de tecnologías web 2.0. Si bien estos modelos de evolución proporcionan un marco de medida universal indiscutible sobre el cual poder evaluar el estado del e-gobierno en distintas organizaciones, deben mantenerse actualizados.

“ El modelo de *Cap Gemini* es el más adecuado para la evaluación de servicios electrónicos, y dispone de mayor granularidad que otros ”

Benchmarking de e-gobierno

La evaluación comparativa o *benchmarking* es una práctica extendida en el área de marketing y ventas. Aplicarla al e-gobierno significa llevar a cabo una revisión comparativa del progreso de las organizaciones en su implantación o despliegue (**Heeks**, 2006). En primer lugar veremos su relevancia práctica en los procesos de implantación de servicios electrónicos, analizaremos luego el conjunto de estudios comparativos realizados en e-gobierno, para concluir revisando los estudios más relevantes en el ámbito de la administración local.

La implantación del e-gobierno es un proceso de cambio que necesita ser planificado y administrado cuidadosamente por los responsables políticos y gestores públicos para reducir su duración y alcanzar los objetivos perseguidos. Uno de los instrumentos clave para este cometido es, según

Kunstelj y Vintar (2004), la evaluación comparativa, pues permite conocer el nivel actual de desarrollo, averiguar en qué medida los objetivos se han alcanzado, validar la eficacia de las estrategias y planes de acción, determinar las fortalezas y debilidades de éstos, y encontrar ejemplos de buenas prácticas.

Kunstelj y Vintar realizaron en 2004 un estudio sistemático de los *benchmarking* de e-gobierno existentes hasta la fecha y contabilizaron un total de 40 estudios comparativos. De éstos, 14 se centraban en aspectos de *e-readiness* o grado de adopción interna de las TIC por parte del organismo público, 15 evaluaban la *e-readiness* de los ciudadanos y las empresas (grado de uso de las TIC por parte de esos colectivos), sólo 2 tenían los procesos internos de la administración (*back-office*) como foco principal (aunque otros 4 lo incluyeron de alguna manera); 26 estaban centrados en la provisión de servicios electrónicos, 14 trataban su adopción por parte de los ciudadanos y empresas, pero solo 3 confrontaban la oferta y la demanda de servicios en línea; 4 se centraban en el impacto o beneficios del e-gobierno, que era un asunto complementario en otros 6. Nótese que un *benchmarking* concreto puede abordar más de una dimensión de las que hemos señalado.

Dos años después **Codagnone et al.** (2006) llevan a cabo una revisión y actualización del estudio de **Kunstelj y Vintar**, presentando una lista de 64 *benchmarkings* agrupados en cuatro categorías: *e-readiness*, oferta o prestación de servicios públicos electrónicos, demanda, e impacto. Se constata que la situación no había cambiado de forma significativa. La inmensa mayoría se centraban en la oferta (número de servicios disponibles en línea) o en *e-readiness*; y se detectó un aumento, todavía limitado, de los que estudiaban la demanda o adopción de los servicios electrónicos, es decir, aceptación y satisfacción con los servicios por parte de sus usuarios.

En ambos estudios se identificó el área de e-administración, es decir la provisión de servicios electrónicos y la web oficial, como la más rica en evaluaciones comparativas, lo que es razonable, ya que el *front-end* es la parte más visible de la Administración pública en internet (**Janssen**, 2003) y por lo tanto la que suscita mayor interés. Además, como hemos podido ya comprobar, los modelos de evolución antes mencionados también fueron orientados hacia esta parte del e-gobierno lo que facilitó el establecimiento de un marco de referencia y una metodología de evaluación comparativa ampliamente compartidos. La e-administración es también el área del e-gobierno en la que centraremos más nuestra atención a partir de ahora, y lo haremos desde la perspectiva del gobierno local.

Limitaciones de los *benchmarking* de e-administración para la administración local

A pesar de la creciente importancia de los gobiernos locales, éste no se traduce en la realización de más estudios, sino todo lo contrario (**Wohlers**, 2007). Hasta la fecha, la mayoría se han centrado en el e-gobierno estatal y se ha prestado poca atención a las administraciones públicas sub-nacionales, incluyendo las ciudades, como señalan varios investigadores (**Sakowicz**, 2003; **Heeks**, 2006; **Lanvin**; **Lewin**, 2006;

Löfstedt, 2005). La escasez de trabajos locales es la primera limitación.

Desde la óptica de la administración local los estudios comparativos a nivel estatal o regional carecen de valor puesto que se basan en el análisis de funciones no específicas de las ciudades o gobiernos locales, y no se dirigen a las que se desarrollan a nivel local. En general, los servicios a nivel local serán distintos y mucho más variados que los de las organizaciones gubernamentales a nivel estatal o regional. Para llevar a cabo un estudio comparativo de e-administración entre gobiernos locales se debe establecer una base común de servicios que permita la comparación.

La mayoría de estudios se han centrado en el e-gobierno estatal y se ha prestado poca atención a las administraciones públicas sub-nacionales, incluyendo las ciudades

Si además se analizan los estudios existentes desde el punto de vista de la e-administración, éstos aportan una información incompleta puesto que no contemplan estadios avanzados de e-administración, no miden la adopción de los servicios por parte de sus usuarios y no contemplan la diversidad de canales usados para la prestación de éstos. Para ilustrar los dos últimos aspectos de esta afirmación, analizamos a continuación los cinco *benchmarkings* más significativos para nuestra investigación.

Comencemos por el análisis de la familia de *benchmarkings* de *Cap Gemini*, *Online availability of public services*, encargados por la *Comisión Europea* desde 2002 y realizados hasta 2009, que son probablemente los más importantes en su género.

Ya hemos señalado antes la importancia del modelo de evolución por etapas para evaluar la madurez de los servicios públicos en el que se basan los *benchmarkings*; remarque-

Ciudadanos	Empresas
Impuesto sobre la renta de personas físicas	Seguridad social empleados
Búsqueda de empleo	Declaración de impuesto de sociedades
Seguridad social	Declaración de IVA
Documentos de identidad	Registro de nueva sociedad
Matriculación de vehículos	Envío de datos estadísticos
Licencias de construcción	Declaración de aduanas
Denuncias policía	Permisos medioambientales
Bibliotecas	Compra pública
Certificados de nacimiento y matrimonio	
Matriculación universidad	
Cambio de domicilio	
Servicios sanitarios	

Tabla 1. Servicios públicos de los *benchmarkings* *Cap Gemini*; en azul ofrecidos por la administración local en España

mos también que han definido un conjunto de servicios básicos a evaluar, que se reflejan en la tabla 1. Su metodología y resultados han sido ampliamente analizados y discutidos por muchos autores (Janssen, 2003; Bannister, 2007; Heeks, 2006). Sin embargo es necesario destacar además que se centran sólo en la prestación de los servicios sin ofrecer datos sobre su adopción, y que se llevan a cabo a nivel estatal y no tienen aplicabilidad a nivel local. Por ejemplo, en el caso de España sólo 4 de los 20 servicios considerados se prestan a nivel local, que se reflejan en la tabla 1 en negrita azul. Esta familia de *benchmarkings* es tan importante como paradigmática de los numerosos estudios a nivel estatal o regional, de forma que no analizaremos otros, y pasamos ya al análisis de los locales.

Una interesante metodología de evaluación comparativa de la e-administración local es la utilizada por Kaylor et al. (2001) en *The municipal e-government assesment project (MeGAP)*. Este estudio pionero en el ámbito municipal es al mismo tiempo el más interesante en nuestra opinión, ya que la metodología tiene un enfoque *bottom-up*, es decir, parte del análisis de la diversidad y riqueza de los servicios prestados desde las administraciones locales para establecer el método de evaluación comparativa que luego aplica. El estudio se centra en un conjunto de ciudades norteamericanas, y analiza los servicios electrónicos que suministran, realizando una comparativa. Las principales limitaciones son la no evaluación de la adopción de los servicios y la falta de una selección de buenas prácticas que facilite el proceso de desarrollo de la e-administración municipal mediante su imitación. Otros estudios municipales en ámbitos geográficos diferentes: 3.228 municipios de Turquía (Arslan, 2007), 30 ciudades de dos regiones de Noruega (Flak et al., 2005) y 24 ciudades de Suecia (Löfstedt, 2007) usan la misma metodología, lo que prueba en cierta forma el acierto de su enfoque para la administración pública local.

The evolution of local government e-services, realizado por Shackleton et al. (2004), presenta una evaluación comparativa de los servicios electrónicos prestados por 20 ayuntamientos del estado de Victoria (Australia). El estudio define un conjunto de 22 servicios comunes que las ciudades proporcionan a sus ciudadanos, sobre cuya base hace una interesante evaluación comparativa de la prestación y madurez de los mismos. Este último aspecto es relativamente novedoso; la metodología no es *bottom-up* y, una vez más, se ignora la adopción.

E-government in the American grass-roots (Norris, 2005), un trabajo muy citado en e-gobierno local, es un estudio secundario basado en dos encuestas realizadas con anterioridad (en 2000 y 2002). En él se analizan los datos recogidos para descubrir patrones en la adopción interna, es decir, por parte de la administración, del canal web para la comunicación entre la administración pública local norteamericana y sus ciudadanos. Este estudio no aporta información relevante en cuanto a servicios electrónicos (e-administración), ni tampoco sobre la demanda ni la adopción de éstos por parte de la ciudadanía.

Estas mismas limitaciones se aplican al benchmark *Digital governance in municipalities worldwide* diseñado por Holzer y Kim en 2003 y repetido en varias ocasiones, que es aún

más conocido. Se trata de un estudio comparativo de las ciudades que son capitales de estado y se basa en el análisis de los sitios web oficiales, y cuya metodología se ha convertido en la oficial de Naciones Unidas para medir y comparar la evolución del e-gobierno en las principales ciudades del mundo. A pesar de ser un estudio de gran valor y trascendencia, éste, como muchos otros estudios que analizan el *front-end*, se centra solo en el canal web. Aunque éste sea el canal de distribución más utilizado, considerarlo como único medio para la prestación de servicios de e-gobierno proporciona información incompleta (Janssen, 2003).

Así pues, cuando se evalúan los servicios electrónicos debemos tener en cuenta todos los canales digitales utilizados para prestar estos servicios, incluyendo el uso de quioscos, televisión digital, dispositivos móviles y otros que puedan aparecer. Y por otro lado, la evaluación tendría que incluir estadios más avanzados de evolución, a los que ya se ha llegado, y que no estaban contemplados en los modelos que ya hemos analizado.

Pero antes de cerrar este apartado, volvamos al catálogo de e-servicios locales que sería importante utilizar como base de la evaluación comparativa. Ya hemos señalado que la propuesta existente más razonable, la de Kaylor es de 2001, y se centra en los EUA. Diez años más tarde, y teniendo en cuenta la especificidad europea, y la variedad de las administraciones locales dentro de esta especificidad, pensamos que un *benchmarking* local europeo necesita una nueva aproximación *bottom-up* europea que cree este catálogo común sobre el que evaluar.

La medición de la adopción es una de las mayores carencias de los estudios de e-administración

Mejorar la utilidad de las evaluaciones comparativas

Pasando de las limitaciones de los *benchmarkings* que hemos puesto de manifiesto a posibles oportunidades de mejora, hay tres aspectos que los nuevos *benchmarkings* locales podrían contener.

El primero es subsanar los problemas ligados a la traducción habitual de los *benchmarkings* en clasificaciones o rankings globales. Esto introduce unos aspectos innecesariamente competitivos donde el foco de las instituciones se centra en mejorar la clasificación propia, con medidas de cara a la galería y no necesariamente ligadas al progreso objetivo en los servicios a los ciudadanos. Es por ello que sugerimos introducir indicadores de autoevaluación, como por ejemplo, presentando los resultados de cada administración, local en nuestro caso, comparados con la media, y ello respecto a cada temática, como por ejemplo, madurez en el suministro de cada e-servicio concreto o bloque de e-servicios, o como medida de adopción ciudadana de un e-servicio concreto; o indicadores de resumen de estas comparativas. Pensamos que esto facilita ejercitar la autoevaluación de forma detallada y estimula la adopción de buenas prácticas y no los

aspectos competitivos distorsionadores ligados a las clasificaciones globales resumidas. La identificación de buenas prácticas, específicas, se basa en la identificación de las instituciones que se sitúan por encima de la media de forma destacada.

El uso real es un claro indicador de éxito en el despliegue de una estrategia de e-gobierno

El segundo aspecto es la mejora en las visualizaciones de los indicadores. Con ello, los gestores y los políticos de las administraciones locales pueden comprender mejor la situación de sus administraciones, o la situación de administraciones que sería conveniente seguir, y ello redundaría en alcanzar uno de los objetivos de la evaluación comparativa local, que sea útil para la mejora del e-gobierno.

Finalmente, la medida de la adopción es una de las carencias que con más frecuencia presentan los estudios de e-administración. La importancia de medir la adopción ha sido reconocida por muchos académicos (Kumar et al, 2007; Janssen; Wagenaar, 2004). El uso real es un claro indicador de éxito en el despliegue de una estrategia de e-administración. Las razones de esta carencia son diversas y no nos extenderemos en su análisis: no existe un consenso en los indicadores a usar (ONU, 2010), hay dificultades para definir el público objetivo de cada e-servicio, falta un marco consensuado de medición de adopción... De todas formas, sigue siendo de suma importancia medir la adopción y, además, confrontarla con la provisión de servicios. Solo a través de esta confrontación podremos apreciar la calidad y el impacto real de los e-servicios ofrecidos.

Conclusiones y reflexiones finales

En esta revisión hemos comenzado por clarificar los conceptos más básicos de e-gobierno –introducción de TIC en la administración– y de e-administración –los servicios públicos a los ciudadanos en el e-gobierno–, y describir los múltiples aspectos del e-gobierno. Hemos señalado la importancia de su medición, particularizando en uno de los sistemas más empleados, la evaluación comparativa o *benchmarking*, y hemos visto como la metodología se basa fundamentalmente en modelos de evolución por etapas de introducción de las TIC, y que lo que se evalúa y compara por tanto son las etapas en que se encuentran los diferentes aspectos a analizar.

Nuestro interés está en la evaluación comparativa local, donde existen sorprendentemente muy pocos estudios. A través de la revisión bibliográfica y nuestra propia experiencia en esta administración, hemos puesto de manifiesto la escasa utilidad de los *benchmarkings* de ámbito estatal o regional para el análisis de la administración local, así como sus limitaciones metodológicas, incluyendo en esta crítica a los pocos que existen de ámbito local.

Una buena medición de e-gobierno local ha de cubrir la amplitud y variedad de servicios y tareas (gestión de tráfico, de residuos...) que desempeña la administración de este ámbito; ha de medir tanto la oferta de servicios como la adop-

ción por los ciudadanos; ha de contemplar tanto el canal web como los numerosos nuevos canales digitales de provisión que van apareciendo; ha de utilizar modelos evolutivos que incluyan los significativos cambios en las TIC que están apareciendo.

Sin volver a entrar en detalles, nos permitimos mencionar el papel capital que jugará en esta evaluación comparativa un buen catálogo de servicios locales actualizado a nivel europeo, desarrollado *bottom-up*. Y por otro lado, que las limitaciones actuales provienen de dificultades objetivas, como por ejemplo las de medir la adopción, o contemplar la rica variedad de situaciones en la administración local.

Una buena medición de e-gobierno local ha de contemplar tanto el canal web como los nuevos canales digitales que van apareciendo

Este último punto nos lleva a una pequeña reflexión: hemos señalado que e-administración sólo es una parte del e-gobierno (aunque muy importante) y parece que volvemos a caer en esta revisión en centrarnos en esta parte y no en el todo. La razón de fondo, aparte de su importancia indudable, es que la mayoría de lo que se ha hecho en evaluación comparativa ha sido relacionado con e-administración, y esta revisión por tanto no puede obviarla. En todo caso, se necesita mejorar la evaluación comparativa de la e-administración local, a la que se ha prestado escasa atención.

Finalmente señalemos que es importante innovar en indicadores de autoevaluación, así como en indicadores finales menos competitivos y sumarios, para que realmente la evaluación comparativa sirva para la identificación y extensión de las buenas prácticas de e-administración o e-gobierno a nivel local.

Bibliografía

- Andersen, Kim Viborg; Henriksen, Helle Zinner. "E-government maturity models: extension of the Layne and Lee model". *Government information quarterly*, 2006, v. 23, n. 2, p. 236.
- Bannister, Frank. "The curse of the benchmark: an assessment of the validity and value of e-government comparisons". *Intl review of administrative sciences*, 2007, v. 73, n. 2, p. 171.
- Batlle-Montserrat, Joan; Calderón, Raquel; López, Júlia. *Local e-government bench-learning survey*. Brussels: Eurocities, 2009.
- Baum, Christopher H.; Di Maio, Andrea. *Gartner's four phases of e-government model*. Gartner Group, 2000, 21.
- Cap Gemini. *Online availability of public services*. Brussels: European Commission, 2002-2006.
- Cap Gemini. *Benchmarking the supply of online public services. 7th measurement*. Brussels: European Commission, 2007.

Cap Gemini. Smarter, faster, better eGovernment. 8th eGovernment benchmark measurement. Brussels: European Commission, 2009.

Claver-Cortés, Enrique; De-Juana-Espinosa, Susana; Tari, Juan-José. "E-government maturity at Spanish local levels". *Intl journal of value chain management*, 2008, v. 2, n. 1, pp. 4-17.

Chaín-Navarro, Celia; Muñoz-Cañavate, Antonio. "La administración local española en internet: estudio cuantitativo de la evolución de los sistemas de información webs de los ayuntamientos (1997-2002)". *Ciencias de la información*, 2004, v. 35, n. 1, pp. 43-55.
<http://cinfo.idict.cu/index.php/cinfo/article/view/225/207>

Chaín-Navarro, Celia; Muñoz-Cañavate, Antonio; Mas-Bleda, Amalia. "La gestión de información en las sedes web de los ayuntamientos españoles". *Revista española de documentación científica*, 2008, octubre-diciembre, v. 31, n. 4, pp. 612-638.
<http://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/viewArticle/446>

Codagnone, Cristiano; Caldarelli, Luca M.; Cilli, Valentina; Galasso, Giovanna; Zanchi, Fiorenza. *Compendium to the measurement framework. eGovernment economics project.* Rome: eGEP Consortium, 2006.

Criado, J.-Ignacio. *Nuevos enfoques en el estudio de la administración electrónica. Neoinstitucionalismo y tecnologías de información y comunicación e internet en las administraciones públicas.* 2009.

Gascó, Mila. "New technologies and institutional change in public administration". *Social science computer review*, 2003, v. 21, n. 1, p. 6.

Heeks, Richard. "Understanding and measuring egovernment: international benchmarking studies". En: *Undesa workshop e-participation and e-government: understanding the present and creating the future*, Budapest, 2006, pp. 27-28.

Hiller, Janine S.; Belanger, France. "Privacy strategies for electronic government". *E-government*, 2001, pp. 162-198.
<http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/PrivacyStrategies.pdf>

Holzer, Marc; Kim, Seang-Tae. *Digital governance in municipalities worldwide: an assessment of municipal web sites throughout the world.* Newark (New Jersey): The E-Governance Institute. Rutgers University, 2003.

Janssen, Davy. "Mine's bigger than yours: assessing international e-government benchmarking". En: *3rd European conf on e-government*, MCIL, Reading, MA, 2003, pp. 209-218.

Janssen, Marijn; Van Veenstra, Anne-Fleur. "Stages of growth in e-government: an architectural approach". *Electronic journal of e-government*, 2005

Janssen, Marijn; Wagenaar, René. "An analysis of a shared services centre in e-government". En: *37th Annual Hawaii intl conf on system sciences*, Hawaii, 2004.

Kaylor, Charles; Deshazo, Randy; Van Eck, David. "Gauging e-government: a report on implementing services among

American cities". *Government information quarterly*, 2001, v. 18, n. 4, pp. 293-307.
[http://www.bgrazvitie.net/bg/159/Gauging-eGov\(GIQ\).pdf](http://www.bgrazvitie.net/bg/159/Gauging-eGov(GIQ).pdf)

Kunstelj, Mateja; Vintar, Mirko. "Evaluating the progress of e-government development: a critical analysis". *Information polity*, 2004, v. 9, n. 3-4, p. 131-148.

Lanvin, Bruno; Lewin, Anat. "The next frontier of e-government: local governments may hold the keys to global competition". *Global information technology report*, 2007, pp. 51-63.

Lara-Navarra, Pablo; Martínez-Usero, José-Ángel. "Desarrollo de sitios web para la oferta de servicios característicos de la administración electrónica". *El profesional de la información*, 2003, mayo-junio, v. 12, n. 3, pp. 190-199.
<http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2003/mayo/2.pdf>

Layne, Karen; Lee, Jungwoo. "Developing fully functional e-government: a four stage model". *Government information quarterly*, 2001, v. 18, n. 2, pp. 122-136.

Löfstedt, Ulrica. "E-government – assessment of current research and some proposals for future directions". *Intl journal of public information systems*, 2005, v. 1, n. 1, pp. 39-52.

Löfstedt, Ulrica. "E-government services in local governments: a study of development in Swedish municipalities". *Journal of organisational transformation and social change*, 2007, v. 4, n. 2, pp. 157-176.

Muñoz-Cañavate, Antonio; Chaín-Navarro, Celia. "The world wide web as an information system in Spain's regional administrations (1997-2000)". *Government information quarterly*, 2004, v. 2, n. 2, pp. 199-218.

Muñoz-Cañavate, Antonio. "El web en la administración local española. Conclusiones de seis años de estudio". En: *IX Jornadas españolas de documentación*. Madrid, 2005, pp. 371-392.

Norris, Donald F. "E-government among American local governments: adoption, impacts, barriers and lessons learned". En: *The intl conf for administrative development: towards excellence in public sector performance*, Riyadh, Saudi Arabia, 2009.

Norris, Donald F.; Moon, Jae. "Advancing e-government at the grassroots: tortoise or hare". *Public administration review*, 2005, v. 65, n. 1, pp. 64-75.

Norris, Donald F. "E-government at the American grassroots: future trajectory". En: *38th Annual Hawaii intl conf on system sciences*, 2005 (*Hicss'05*), Hawaii, p. 125b.

OCDE. *The e-government imperative: main findings*, 2003.

Sancho-Royo, David. "Estrategias de evaluación de iniciativas de administración electrónica". *Administración & ciudadanía*, 2007, v. 2, n. 3, p. 199.

Sakowicz, Marcin. "How to evaluate e-government? different methodologies and methods". En: *11th NISPAcee annual conf*, 2003.

Shackleton, Peter; Fisher, Julie; Dawson, Linda. "Evolution of local government e-services: the applicability of e-busi-

ness maturity models". En: *37th Annual Hawaii intl conf on system sciences*, Hawaii, 2004, p. 5.

Snellen, Ignace Th. M.; van de Donk, Wim B. H. J. *Public administration in an information age: a handbook*. Amsterdam: los Press, 1998.

United Nations. *E-government survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*, No.

ST/ESA/PAD/SER.E/131. New York: United Nations, 2010.

Wescott, Clay G. "E-government in the Asia-Pacific region". *Asian journal of political science*, 2001, v. 9, n. 2, pp. 1-24.

Wohlers, Tony E. "E-government: trends and sophistication at the local level of government". En: *Annual meeting of the Midwest Political Science Association*, Palmer House Hotel, Chicago, IL, 2007.

NUEVA EDICIÓN
Anuario ThinkEPI

2011

Análisis de tendencias en información y documentación



Algunos de los títulos:

Bibliotecas: un año de crisis y ¿transformación?
Por Joaquín Selgas

Impacto de la investigación de los sistemas nacionales de educación superior
Por Félix De-Moya-Anegón

Archivos centralizados vs institucionales: ¿estamos equivocando el camino con la fragmentación de repositorios?
Por Luis Rodríguez-Yunta

Analítica de búsqueda: cómo y qué buscan los usuarios
Por Jorge Serrano-Cobos

Mediación y desintermediación: nuevos actores en la cadena del libro electrónico
Por José-Antonio Cerdón-García y Julio Alonso-Arévalo

Ya puedes pasarnos tu pedido:
<http://www.thinkepi.net/anuario.html>

Anuario ThinkEPI 2011	90,38 + IVA = 94€
Anuario ThinkEPI 2010	46,15 + IVA = 48€
Anuario ThinkEPI 2009	28,85 + IVA = 30€
Anuario ThinkEPI 2011 + 2010	129,81 + IVA = 135€
Anuario ThinkEPI 2010 + 2009	71,15 + IVA = 74€
Anuario ThinkEPI 2011 + 2010 + 2009	163,46 + IVA = 170€

ANUARIO

Think
EPI

Tomas Baiget Editor
Javier Guallar Coordinador