

## TRANSPARENCIA E INTERNET EN LA GESTIÓN PÚBLICA: CERCANÍA AL CIUDADANO

**SONIA ARANDA SORIA**

*Oficial del Cuerpo Militar de Intervención*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por don Ángel MENÉNDEZ REXACH, don Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, don Julio GALÁN CÁCERES, don Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, don Luis VACAS GARCÍA-ALOS y don José Eugenio SORIANO GARCÍA.

### **Extracto:**

**EL** presente trabajo se estructura en dos partes. En la primera parte se pretende analizar la situación actual sobre el principio de transparencia en el ámbito público, fundamentalmente, en la difusión de información económico-financiera y de gestión, siendo el destinatario el ciudadano y aplicando Internet como soporte de distribución.

Para ello se tratará el principio de transparencia, el papel del ciudadano como usuario de la información pública, la finalidad de la información financiera, explicando el sistema de rendición de cuentas español y, por último, se hablará sobre el papel de Internet en la difusión de información pública.

La segunda parte del trabajo realiza un estudio sobre las páginas *web* de los Ministerios públicos y entidades públicas empresariales, para determinar el grado de utilización de Internet como instrumento de acercamiento al ciudadano, prestación de servicios telemáticos y difusión de información económica y gestión realizada.

**Palabras clave:** transparencia, ciudadano, Internet, rendición de cuentas, Administraciones públicas.

# Sumario

1. Principio de transparencia.
2. Ciudadano como usuario de información pública.
3. Finalidad de la información financiera.
4. Rendición de cuentas en España.
5. Difusión de la información pública. Internet.
6. Estudio de páginas *web*.
  - 6.1. Objetivos del trabajo.
  - 6.2. Variables observadas.
  - 6.3. Muestra elegida.
  - 6.4. Resultados. Comentarios del cuadro 1.
  - 6.5. Resultados. Comentarios del cuadro 2.
  - 6.6. Ministerios y entidades públicas empresariales.
7. Conclusiones

Bibliografía.

## 1. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

En un país democrático el principio de transparencia en la gestión pública es uno de los pilares sobre los que se asienta esta forma de gobierno. Es necesario tener confianza en nuestros representantes políticos y trabajadores públicos para que funcione la democracia, y a ella contribuye la transparencia.

A través de un proceso democrático, el ciudadano delega en la estructura pública la realización de una serie de tareas, consistentes esencialmente en la producción de bienes y servicios y la realización de operaciones de redistribución de la renta y la riqueza, aspectos vitales para el desarrollo de la sociedad y que el libre mercado no garantiza. El objetivo final de las entidades públicas es el ciudadano como usuario y fuente de financiación de los bienes y servicios públicos. Por ello, tenemos, por una parte, al ciudadano que financia la actividad pública de la cual es destinatario y, por otra, al Estado que gestiona los recursos para satisfacer las necesidades públicas. Este planteamiento explica la obligación de todo mandatario público de rendir cuentas del resultado de su gestión.

La transparencia «se refiere al deber de los poderes públicos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la Sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus decisiones, y a la conducta de sus funcionarios».

La transparencia no es un fin en sí misma, sino que está dirigida a que los ciudadanos dispongan de elementos de juicio suficientes para conocer, reflexionar, razonar, debatir, cuestionar, evaluar y proponer transformaciones acerca de cuestiones de interés público.

En el sector privado, el principio de transparencia es un factor fundamental para el buen funcionamiento del mercado, para garantizar la accesibilidad de información a todos los inversores para la toma de decisiones y proteger los intereses de accionistas e inversores a través de la rendición de cuentas, que es el principal fin de la información económico-financiera. En este sentido surgió la *Ley 26/2003, de 17 de julio, Ley de transparencia*, que supone la obligación legal para las sociedades anónimas cotizadas de garantizar el derecho a la información y a la transparencia y de favorecer buenas prácticas de gobierno corporativo.

Se llevó a la práctica legal las recomendaciones indicadas por el informe Aldama, destacando la obligación de que las sociedades anónimas cotizadas creen una página *web* para atender al dere-

cho de información de los accionistas. Debemos mostrar especial atención a este último punto, ya que supone una forma de apertura exterior de la sociedad cotizada y la utilización de Internet como herramienta de comunicación.

En el ámbito público no hay ninguna ley que expresamente ponga de manifiesto la obligación legal de cómo, qué y dónde difundir información. Sí que es verdad que es ahora cuando poco a poco van surgiendo iniciativas en este sentido, ya que antes únicamente se hacía referencia a la necesidad de transparencia en el sector público de forma general, por ejemplo, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), que señala en el artículo 3.5. *Principios generales* «En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación», pero es necesario un compromiso legal en el que se materialice cómo se va a hacer realidad, y poco a poco se está haciendo. El ciudadano tiene tanto derecho a recibir información como el accionista, y a que se le rindan las cuentas de la gestión realizada.

Es a través del Boletín Oficial del Estado (publicación de los presupuestos, de la Cuenta General del Estado, informes de la IGAE, etc.) y de los medios de comunicación, la forma en la que percibe el ciudadano cómo se están utilizando los recursos públicos, sobre todo, en medios de comunicación con la subjetividad y muchas veces la falta de rigor que ello implica, poniendo de relieve los actos fraudulentos realizados y empañando así la confianza del ciudadano en el Estado.

## 2. CIUDADANO COMO USUARIO DE INFORMACIÓN PÚBLICA

En el ámbito de la información financiera pública la amplitud de usuarios es mayor que en el sector privado, por tanto, el contenido y la forma de presentación deben ser adecuados a las diferentes necesidades de los mismos. El Plan General de Contabilidad Pública recoge en el apartado número 7 de su Introducción a los siguientes usuarios:

«Los destinatarios de la contabilidad pública se abre una gama muy amplia de colectivos, desde los órganos de gobierno de las entidades a los mismos ciudadanos como tales, pasando por las empresas y organizaciones patronales, trabajadores y sindicatos, suministradores de bienes y servicios, prestamistas y otros acreedores, responsables de la política económica, financiera y fiscal a sus diferentes niveles, parlamentos y otras asambleas, legislativas o no, órganos de control externo dependientes de aquellos y, en general, cuantos colectivos se vean afectados de una u otra manera por la actividad económico-financiera del sector público, que prácticamente son, por una u otra razón, y desde diferentes ópticas, todos los que componen el tejido político, económico e institucional de la sociedad.»

El documento número 1 de la IGAE (1991) constituye el primer trabajo que identifica de forma metódica a los usuarios de la información financiera pública en España. Estos aparecen reunidos en cinco grandes grupos, los mismos que más tarde han sido incluidos en el párrafo número 7 de la Introducción del Plan General de Contabilidad Pública de 1994:

- Órganos de representación política, es decir, las asambleas legislativas elegidas por sufragio universal en cada uno de los niveles en que se estructura la organización territorial del Estado.
- Órganos de gestión, encargados de las distintas Administraciones públicas tanto en los niveles político-administrativos como en los niveles puramente de gestión.
- Órganos de dirección y gestión de las sociedades y empresas públicas.
- Órganos de control externo y órganos encargados del control interno, y
- Entidades privadas, asociaciones y ciudadanos interesados en la *res publica*.

Durante mucho tiempo, la información contable elaborada en el ámbito público ha estado dirigida a los gestores internos o grupos vinculados a la Administración pública como instrumento de seguimiento de gestión, principalmente de los presupuestos, y de control para elaborar los documentos necesarios para la rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas, la propia Constitución Española, en su artículo 136.2, expresa:

«Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por este...».

El control es ejercido por los representantes políticos y por los órganos de control externo quedándose el ciudadano en un segundo plano, olvidándose que el objetivo final siempre debe ser el ciudadano.

Actualmente, la cultura sobre rendición de cuentas se concibe como una fase interna y difícilmente entendible por los ciudadanos de a pie (en el siguiente apartado se explicará cuál es el proceso de rendición de cuentas).

El papel que tiene el ciudadano como destinatario de la información pública es residual en España, en la normativa pública sí que aparece el ciudadano como destinatario de la información, pero de forma residual como en la Ley General Presupuestaria, Plan General de Contabilidad Pública, Instrucciones de la Administración General del Estado, LRJAP-PAC, Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, etc.

Los cambios de orientación producidos durante las últimas décadas en la Contabilidad Pública han ido modificando esta situación al otorgar un protagonismo creciente a los usuarios externos, admitiendo de este modo su importancia e influencia sobre la organización. Pero todavía hay mucho camino por recorrer, ya que las necesidades informativas de los ciudadanos no están contempladas de forma expresa, a diferencia de otros usuarios de información como los órganos de control.

El ciudadano es contribuyente, a través de sus impuestos, a la financiación de la actividad pública; por ello, debe saber en qué se quiere gastar el dinero, si se han cumplido los objetivos pro-

puestos, a qué coste, y si se ha realizado de forma eficaz o eficiente, entre otros aspectos. Es más, debería evaluarlo.

Hace falta inculcar al ciudadano la necesidad de implicarse en el proceso de rendición de cuentas como usuario final y principal, pero para ello la información económico-financiera debe presentarse de forma clara y entendible por personas no profesionales en la materia. La información debe ser clara y accesible, y sobre esta última cualidad se deben aprovechar las nuevas tecnologías cada vez más al alcance de todos en Internet.

Ser transparente no implica lanzar una multitud de datos, no es un ritual, sino que surge para la interpretación de información relevante, oportuna, pertinente y confiable para la información útil para la toma de decisiones, siempre en concordancia con las necesidades de los demandantes de información.

### 3. FINALIDAD DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

La regulación normativa comparada muestra el interés en que la información financiera sirva para su objetivo: rendir cuentas. Así, el *Government Accounting Standards Board* (1987) en su *Concepts Statements* número 1 enfoca el objetivo de la información financiera pública desde el punto de vista de la obligación del gobierno de ser públicamente responsable y permitir a los usuarios valorar esa responsabilidad.

El Plan General de Contabilidad Pública de 1994, aprobado por Orden Ministerial de 6 de mayo, dispone:

- «1. La obligación de suministrar información presupuestaria y financiera.
2. La introducción del principio del devengo (modificado).
3. El requisito de elaboración y publicidad de cuentas públicas.
4. Mayor información a través de las notas a los estados financieros o memoria.
5. Una mayor conciencia de la importancia de las cuentas públicas como instrumento de control.»

Todo ello está muy bien en el plano teórico, pero la realidad es que si uno de los objetivos de la información financiera es la rendición de cuentas, en la información pública no se cumple respecto al ciudadano, porque a este no se le hace accesible ni entendible.

Es necesario acercar la rendición de cuentas al ciudadano, adecuar la información presentada a él a sus necesidades. Algunas de las medidas que serían útiles para ello podrían ser:

1. Mayor difusión de información económico-financiera, fundamentalmente a través de Internet, bibliotecas públicas, boletines de información para el ciudadano, canal digital... Necesidad de una ley que regule la forma y el contenido.
2. Informes destinados especialmente a los ciudadanos, donde figuren, de forma concisa, entre otros aspectos, los objetivos a cumplir por cada uno de los órganos públicos, las actividades realmente efectuadas, el coste de las mismas, y prácticas de eficacia y eficiencia en los recursos empleados, etc., conceptos entendidos por todos.
3. Memorias que expliquen los datos económicos, y sobre todo la utilización de medios gráficos e indicadores de gestión de fácil comprensión que pongan de manifiesto economía, eficacia y eficiencia en la gestión.
4. Acercar temporalmente estos documentos de información al ámbito temporal de la gestión realizada.
5. Transmitir confianza al ciudadano sobre la gestión que se está realizando.

En definitiva, claridad al ciudadano, sin relajar las exigencias informativas para los órganos de control u otro tipo de órganos públicos que poseen otras necesidades.

#### 4. RENDICIÓN DE CUENTAS EN ESPAÑA

Como ya se ha comentado anteriormente, la cultura sobre rendición de cuentas se concibe como una fase interna y de difícil comprensión para el ciudadano.

Vamos a hacer un breve recorrido sobre el sistema de rendición de cuentas existente en España.

Todas las entidades del sector público estatal están obligadas a formular sus cuentas anuales de acuerdo con los principios contables que les sean de aplicación, en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico, y rendirlas al Tribunal de Cuentas por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

La Ley de Presupuestos, como se deduce de nuestra regulación constitucional, es el documento legislativo que contiene el plan económico-financiero del Gobierno para un período de tiempo determinado, que plasma la actuación pública prometida y esperada por los ciudadanos, que no solo debe ser aprobado por las Cortes Generales, sino también ser controlado posteriormente en su ejecución por el órgano parlamentario legislativo. El elemento básico para la realización del control externo ha sido tradicionalmente un documento, que pone de manifiesto cómo el poder ejecutivo ha cumplido el mandato recibido del poder legislativo en las correspondientes Leyes de Presupuestos. Este documento es la Cuenta General del Estado (CGE).

De acuerdo con la estructura del sector público estatal, los documentos que componen la CGE son:

- A) La cuenta general del sector público administrativo, donde quedan incluidas aquellas entidades que formen sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidas en el Plan General de Contabilidad Pública y sus normas de desarrollo. En concreto, se forma mediante la agregación y consolidación de las siguientes entidades:
- Administración General del Estado (AGE).
  - Organismos autónomos dependientes de la AGE.
  - Las entidades integrantes del sistema de Seguridad Social.
  - Otros organismos públicos.
- B) La cuenta general del sector público empresarial, donde quedan incluidas aquellas entidades que formen sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidas en el Plan General de Contabilidad de la empresa española. Se formará mediante la agregación y consolidación de:
- Las entidades públicas empresariales.
  - Sociedades mercantiles estatales.
  - Otros organismos públicos.
- C) Cuenta general del sector público fundacional, en la que se incluyen las entidades que forman sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidas en la adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines de lucro.
- D) Memoria que completa, amplía y comenta la información contenida en los anteriores documentos.

La Ley General Presupuestaria establece que las cuentas generales se formarán mediante la agregación y consolidación de las cuentas de las entidades integrantes de cada sector.

Las entidades integrantes del sector público administrativo están obligadas a formular y presentar:

- El balance.
- Cuenta de resultado económico-patrimonial.
- Estado de liquidación del presupuesto.
- Memoria.

Respecto a las entidades integrantes del sector público empresarial:

- Balance.
- Cuenta de pérdidas y ganancias.
- Memoria.

y las entidades integrantes del sector público fundacional:

- Balance.
- Cuenta de resultado.
- Memoria.

La CGE deberá suministrar información sobre:

- La situación económica, financiera y patrimonial del sector público estatal.
- Los resultados económico-patrimoniales del ejercicio.
- La ejecución y liquidación de los presupuestos y el grado de realización de los objetivos.

La cuenta general de cada año se formará por la IGAE y se elevará al Gobierno para su remisión al Tribunal de Cuentas antes del 31 de octubre del año siguiente al ejercicio que se refiere.

Por último, se encuentra el examen y, en su caso, aprobación del proyecto por el Pleno del Tribunal de Cuentas. Una vez aprobado por el Pleno el documento relativo a la «Declaración sobre la CGE del ejercicio y resultados de su examen y comprobación», se remitirá a las Cortes Generales, acompañada únicamente de las alegaciones formuladas y de un ejemplar de la CGE remitida por la IGAE al Tribunal de Cuentas. Recibida en las Cortes Generales, es objeto de estudio de la Comisión Mixta del Congreso y el Senado, su dictamen se somete al Pleno de ambas Cámaras.

Si el resultado del acuerdo de las Cortes Generales fuera la no aprobación del Informe del Tribunal de Cuentas sobre la CGE, se informará a este Tribunal a fin de que presente uno nuevo.

El proceso de control parlamentario finaliza con la publicación del resultado del acuerdo de las Cortes Generales en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y el Boletín Oficial del Estado.

Así pues, el cierre del ciclo presupuestario, que se inicia con la presentación por el ejecutivo al Parlamento del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se produce con la aprobación por las Cortes Generales, en el ejercicio de su función de control político del gasto público, de la Declaración sobre la CGE del ejercicio de que se trate.

El mismo esquema descrito anteriormente se sigue en todo el sector público. Integran el sector público:

- a) La Administración del Estado.
- b) Las comunidades autónomas.
- c) Las corporaciones locales.
- d) Las entidades gestoras de la Seguridad Social.
- e) Los organismos autónomos.
- f) Las sociedades estatales y demás empresas públicas.

Algunas de las comunidades autónomas (Galicia, Canarias, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana, País Vasco, Cataluña, Madrid, Islas Baleares, Castilla y León, Asturias y Castilla-La Mancha) tienen su propio órgano de control externo equivalente al Tribunal de Cuentas.

Por tanto, la Cuenta General supone la integración de las cuentas económicas de todas las entidades públicas. Hasta llegar a su formación se ha producido un intercambio de información pública muy importante. Para facilitar la tarea a la IGAE, Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo Autonómicos, se está empezando a utilizar soporte informático para el flujo de datos.

En este sentido, hay que mencionar el esfuerzo tan importante que están realizando las Entidades locales, ya que con la Resolución de 30 de marzo de 2007, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se hace público el Acuerdo del Pleno, de 29 de marzo de 2007, que aprueba la Instrucción que regula el formato de la cuenta general de las Entidades locales en soporte informático y procedimiento telemático para la rendición de cuentas, las cuentas de todas las Entidades locales correspondientes al ejercicio 2006 y posteriores deberán ajustarse, «con carácter obligatorio, al formato de la IGAE para su rendición».

Pero no todos los Órganos de Control Externo se han sumado a esta iniciativa, ya que solo han participado la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Este proceso se inició hace tres años, con una propuesta del Tribunal de Cuentas sobre la necesidad de un cuerpo normativo *para que el sector público local, se incorporara de una forma homogénea al proceso de obtención y rendición de cuentas en soporte informático*. Y partir de ahí se ha ido haciendo realidad este proyecto.

Para ayudar a las Entidades locales a adaptarse a la nueva situación se ha creado en la página web del Tribunal de Cuentas un apartado destinado a suministrar la información necesaria. También es de ayuda la página [www.rendiciondecuentas.es](http://www.rendiciondecuentas.es). Asimismo, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ha incorporado dentro de su Plan Avanza Local, las ayudas a otorgar a las Entidades locales para facilitar la rendición informática de las cuentas, instrumentadas en la Resolución de 2 de abril

de 2007, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se efectúa la convocatoria 2007, de ayudas para la realización de actuaciones encaminadas al desarrollo de la administración electrónica en las Entidades locales en el marco del Plan Avanza, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 17 de abril.

El ciudadano tiene derecho a acceder no solo a este tipo de información económica de confección obligatoria, sino a otro tipo de información presentada de forma clara, simplificada, ajustada a sus necesidades y amena para despertar su interés. Al igual que poder utilizar Internet como una oficina virtual pública, prolongación de la estructura física existente.

## 5. DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA. INTERNET

España, como país democrático y avanzado, debe apostar por que su Administración pública promueva y utilice el uso de las comunicaciones electrónicas en beneficio de los ciudadanos. La sociedad de la información debe ser una realidad, configurando así no solo una Administración eficaz, eficiente y transparente sino más próxima al ciudadano, eliminando las barreras de tiempo y espacio que los alejan.

La difusión de servicios públicos a través de las nuevas tecnologías implica reforzar la posición del ciudadano sobre la Administración, porque todas las reformas públicas deben ir encaminadas a mejorar el servicio al ciudadano. El principio de transparencia no es algo exclusivo del mercado también es necesario en la Administración.

El sector privado en esta materia (transparencia a través de medios tecnológicos de la empresa con accionistas, inversores y otros usuarios), se convierte en un punto de referencia, en una guía de actuación para el sector público, ya que están más avanzados en la materia, gracias a la Comisión Aldama y a la posterior Ley de Transparencia.

Europa va en este sentido. Debe recordarse que el impulso de una administración electrónica supone también dar respuesta a los compromisos comunitarios y a las iniciativas europeas puestas en marcha a partir del Consejo Europeo de Lisboa y Santa María da Feira, continuando con sucesivas actuaciones hasta la actual comunicación de la Comisión «i2010: Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo». La Directiva 2006/123/CE establece la obligación de los Estados miembros de facilitar por medios electrónicos el acceso a la tramitación de servicios e información de interés tanto para los prestadores como para los destinatarios. Son medidas recientes que están siendo aplicadas por los países europeos conscientes de la necesidad de aprovechar las nuevas tecnologías en beneficio de la difusión de la información.

En el ámbito público español, es necesario destacar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP-PAC, que en su primera versión recogió ya en su artículo 45 el impulso, empleo y aplicación de las téc-

nicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, por parte de la Administración al objeto de desarrollar su actividad y el ejercicio de sus competencias y de permitir a los ciudadanos relacionarse con las Administraciones cuando fuese compatible con los «medios técnicos de que dispongan».

Esa previsión, junto con la informatización de registros y archivos del artículo 38 de la misma ley en su versión originaria y, especialmente, en la redacción que le dio la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, al permitir el establecimiento de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos, abrió el paso a la utilización de tales medios para relacionarse con la Administración.

Sin embargo, son medidas insuficientes, en cuanto que eran potestativas, dependía de las Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que estas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración.

Es ahora cuando se obliga a la Administración a abrir un nuevo canal de comunicación con el ciudadano a través de medios electrónicos y a aprovechar las nuevas tecnologías para agilizar los trámites burocráticos. En este sentido, mucho tiene que ver la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que concreta en medidas, la posibilidad que abrió la Ley 30/1992 de establecer relaciones telemáticas con la Administración, estableciendo obligaciones.

Se están haciendo esfuerzos importantes, que abarcan muchos campos (tramitación de procedimientos administrativos, la firma electrónica, la factura electrónica, el documento nacional de identidad electrónico, copias electrónicas de documentos, etc.).

Entre la información a suministrar a través de la página *web*, adquiere especial énfasis la relativa a las finanzas públicas, dado el carácter coactivo de las aportaciones que deben realizar los ciudadanos a la Administración pública para la prestación de sus servicios. Es por ello, por lo que en esta segunda parte del trabajo prestaremos especial atención a este aspecto. También nos haremos una idea de cómo utilizan Internet para comunicarse con el ciudadano.

## 6. ESTUDIO DE PÁGINAS WEB

### 6.1. Objetivos del trabajo.

Se pretende realizar un estudio sobre diferentes cuestiones:

1. Si existe por parte de la Administración pública una utilización de Internet para presentarse y acercarse al ciudadano y prestarle servicios e información vía *on-line*.

2. Sobre el uso que la Administración pública realiza de Internet para la difusión de información económico-financiera, de formulación obligatoria para la rendición de cuentas, y otra información sobre su gestión no obligatoria y si utilizan formas que ayuden al ciudadano a su comprensión.
3. Comparativa de las dos cuestiones anteriores en diferentes componentes de la Administración del Estado, regidos por normas contables públicas y privadas.

Todo ello se hará mediante la observación directa en las páginas *web* de las entidades seleccionadas, de una serie de variables relacionadas con los objetivos planteados.

## 6.2. Variables observadas.

Para concretar los objetivos expuestos anteriormente, se han elegido una serie de variables explicativas, cuya presencia en las páginas *web* ayudaran a dar una idea sobre las cuestiones planteadas.

Respecto al objetivo 1, referente al grado de cercanía de la Administración al ciudadano a través de Internet, al igual que el aprovechamiento de las tecnologías para prestar servicios telemáticos, las variables elegidas han sido:

1. Existencia de enlaces a otras páginas *web*, bien de otras entidades públicas o privadas.
2. Presentación de información en diferentes idiomas, bien lenguas cooficiales españolas o extranjeras.
3. Presencia de servicios telemáticos. Si se otorga al ciudadano la posibilidad de conocer el estado de tramitación de los procedimientos administrativos, descargar formularios, atención al ciudadano, etc., en definitiva, interactuar con la Administración para resolver cuestiones burocráticas.
4. Carta de servicios. Es una presentación de la Administración al ciudadano, aclarando quiénes son, qué hacen, cómo, qué compromiso asumen ante el cliente y su localización, entre otros aspectos.

No se ha considerado que figure expresamente como carta de servicios la presencia de la misma, sino que se ha prestado atención a su existencia en la red independientemente del nombre utilizado.

La presencia de estas variables será marcada con una X, y su tenencia implica apertura al exterior de la Administración respecto al ciudadano.

Para el objetivo 2, es decir, la utilización de Internet para la difusión de información económico-financiera y de gestión, se han definido las siguientes variables:

1. Presupuestos. Qué capital público le ha sido asignado, y su clasificación.
2. Cuentas anuales que deben rendir. Información económica obligatoria de formular para las entidades públicas. Al estudiar entidades regidas por normas contables públicas y otras privadas, cambia su contenido. Lo explicaremos en el siguiente apartado cuando hablemos de las entidades estudiadas.
3. Número de clicks necesarios para acceder a las cuentas anuales. Es un indicador sobre la facilidad que tiene el ciudadano de acceder a esta información.
4. Indicadores de gestión. Son medidas de economía, eficacia y eficiencia de la actuación pública, que permite un mejor entendimiento de la información para el ciudadano.

En España la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, recoge la obligación de incluir dentro del informe de gestión, cuando sean necesarios para la comprensión de la evolución, los resultados o la situación de la sociedad, la siguiente información:

- Indicadores de resultados financieros.
- Indicadores no financieros, que sean pertinentes

respecto de la actividad empresarial concreta, incluida información sobre cuestiones relativas al medio ambiente y al personal.

5. Utilización de gráficos. Muestran de forma sencilla y comprensible para el ciudadano información relativa a la actividad pública. No necesariamente se ha considerado únicamente gráficos sobre cuestiones económicas, sino cuando han sido utilizados además para plasmar información sobre la actuación realizada.

Al igual que el esquema anterior, su presencia será marcada en un cuadro con una X.

### 6.3. Muestra elegida.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas en su artículo 4, el sector público está integrado por:

- «a) La Administración del Estado.
- b) Las comunidades autónomas.
- c) Las corporaciones locales.
- d) Las entidades gestoras de la Seguridad Social.

- e) Los organismos autónomos.
- f) Las sociedades estatales y demás empresas públicas.»

Asimismo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP-PAC, define la Administración pública en su artículo 2:

«Se entiende a los efectos de esta ley por Administraciones públicas:

- A) La Administración General del Estado.
- B) Las Administraciones de las comunidades autónomas.
- C) Las entidades que integran la Administración local.

2. Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas tendrán, asimismo, la consideración de Administración pública. Estas entidades sujetarán su actividad a la presente ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.»

La población es muy grande, así que es necesario hacer el estudio a través de una muestra representativa. Nos centraremos únicamente en la AGE, dejando aparte las Administraciones territoriales. Y dentro de esta Administración del Estado, siguiendo el esquema de rendición de cuentas expuesto, las entidades que integran el sector público administrativo, empresarial y fundacional, cada una, como vimos, aplicando planes de contabilidad y normas distintos.

Estudiaremos a todos los Ministerios, son 13, como representantes del sector público administrativo.

Son los siguientes:

1. Ministerio de la Presidencia.
2. Ministerio de Administraciones Públicas.
3. Ministerio de Justicia.
4. Ministerio de Educación y Ciencia.
5. Ministerio de Economía y Hacienda.
6. Ministerio de Fomento.
7. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
8. Ministerio de Sanidad y Consumo.
9. Ministerio de Interior.

10. Ministerio de Medio Ambiente.
11. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
12. Ministerio de Defensa.
13. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Respecto al sector público empresarial, estudiaremos las 19 entidades públicas empresariales cuyos presupuestos forman parte de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. El sector público fundacional no se ha contemplado debido a su menor importancia relativa respecto a los presupuestos totales.

Son las siguientes:

- Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA).
- Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI).
- Comisión Nacional de la Energía (CNE).
- Comisión Nacional del Mercado de Telecomunicaciones (CMT).
- Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).
- Consorcio de Compensación de Seguros (CCS).
- Consorcio de la Zona Especial de Canarias (CZEC).
- Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF).
- Ente Público RTVE.
- Entidad Pública empresarial Red.es (Red.es).
- Escuela Oficial de Turismo (EOT).
- Fábrica Nacional de Moneda y Timbre Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM).
- Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE).
- Gerencia del Sector de la Construcción Naval.
- Instituto de Crédito Oficial (ICO).
- Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA).
- Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (Consolidado).
- Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE).
- Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).

CUADRO 1. Páginas web en los Ministerios

Características de Internet Ministerios	Existencia de enlaces	Idiomas	Servicios telemáticos	Carta de servicios	Presupuestos	Cuentas anuales	N.º de clics cuentas anuales	Indicadores de gestión	Gráficos
De la Presidencia	X	X	X	X					
Administraciones Públicas	X	X	X	X	X			X	X
Justicia	X	X	X	X	X				
Educación y Ciencia	X		X	X	X			X	X
Economía y Hacienda	X	X	X	X	X	X	3	X	
Fomento	X	X	X		X			X	
Trabajo y Asuntos Sociales	X	X	X	X	X			X	
Sanidad y Consumo	X	X	X	X	X			X	X
Interior	X	X	X	X				X	
Medio Ambiente	X	X						X	
Industria, Turismo y Comercio	X	X	X	X				X	X
Defensa	X		X	X	X				
Asuntos Exteriores y Cooperación	X	X	X	X					

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 2. Estudio de las páginas web de las entidades públicas empresariales españolas

Características de Internet Entidades públicas empresariales	Existencia de enlaces	Idiomas	Servicios telemáticos	Carta de servicios	Presupuestos	Cuentas anuales	N.º de clicks cuentas anuales	Indicadores de gestión	Gráficos
AENA	X	X	X			X	3	X	X
CDTI	X	X	X	X	X	X	5	X	X
CNE	X	X	X	X				X	X
CMT	X	X	X	X		X	4	X	X
CNMV	X	X	X	X				X	X
CCS		X		X					
CZEC	X	X	X	X					
GIF	X		X	X	X05	X	3	X	X
RTVE	X		X	X					X
Red.es	X	X	X	X	X05				
EOT	X	X	X	X					
FNMT-RCM	X		X	X					X
FEVE	X		X	X					
Sector C.N	X		X	X					
ICO		X	X	X		X	3	X	X
IDEA	X		X	X		X	3	X	X
Puertos y Autoridades Portuarias	X	X	X	X	X04	X02	5	X	X
SASEMAR	X		X	X		X			X
RENFE	X		X	X		X	2	X	X

Fuente: Elaboración propia

#### 6.4. Resultados. Comentarios del cuadro 1.

En un primer golpe de vista, apreciamos cómo podemos dividir el cuadro en dos partes:

- En la parte izquierda del cuadro, se han recogido las variables que definen lo que hemos llamado anteriormente el objetivo 1 (existencia de enlaces, idiomas, servicios telemáticos, carta de servicios), es decir, cercanía de la Administración al ciudadano a través de Internet y uso de servicios telemáticos.
- Parte derecha (presupuesto, cuentas anuales, número de clicks para entrar en las cuentas anuales, indicadores de gestión y gráficos). Allí se encuadran las variables representativas del segundo objetivo, es decir, determinar la presencia de información económica en la red.

En las páginas *web* de los Ministerios existe una mayor presencia de las variables de la parte 1 que de la 2, ello implica el mayor interés por utilizar Internet como forma de difundir información relativa a las actividades del Ministerio, en diferentes idiomas y como herramienta para llevar a la práctica servicios administrativos a través del medio *on-line*, dejando a un segundo plano la difusión de la gestión de los recursos públicos realizados por los Ministerios públicos españoles.

Todas las páginas *web* de los Ministerios poseen enlaces a otras páginas de interés y todas menos dos, páginas del Ministerio de Educación y Ciencia y Ministerio de Defensa, ya poseen información en diferentes idiomas, algunos extranjeros y otros cooficiales españoles.

La carta de servicios es un elemento consolidado ya que está presente en todos los Ministerios menos en Fomento. Pero lo que llama la atención es que ya prácticamente todos los Ministerios han instalado oficinas virtuales a través de las cuales el ciudadano puede realizar trámites, consultas y servicios por la red, que antes requerían el desplazamiento físico a los lugares oportunos. Con ello se ahorra tiempo para el ciudadano y se logra una mayor eficiencia y economía en la actuación pública.

Sin embargo, si observamos la parte derecha del cuadro, lo que hemos llamado objetivo 2, la situación cambia de forma importante.

Podemos decir que la presencia de información económico-financiera en las páginas *web* de los Ministerios es muy escasa.

Observamos cómo únicamente el Ministerio de Economía y Hacienda presenta sus cuentas anuales, a diferencia de ocho Ministerios que muestran sus presupuestos. Por tanto, en el ámbito ministerial sigue anclada la idea de que la información de tipo económico que es necesario difundir es estrictamente presupuestaria.

Es necesario destacar de forma positiva la utilización de indicadores de la gestión realizada, que dan al ciudadano una idea de forma entendible, de características como economía, eficacia y eficiencia en la actuación realizada.

No se utilizan muchos gráficos para presentar información económica o de la gestión en general, son instrumentos muy útiles para facilitar la comprensión de la información.

## 6.5. Resultados. Comentarios del cuadro 2.

En las entidades públicas empresariales se observa de nuevo cómo en el cuadro global se distinguen las dos partes ya descritas anteriormente, y cómo existe una mayor presencia de las variables explicativas del acercamiento de la Administración al ciudadano que a la información económico-financiera.

Al igual que pasaba con los Ministerios, las entidades empresariales se preocupan por que exista una mayor interacción y acercamiento entre ellas y el ciudadano y utilizan Internet como medio de difusión de información, pero no de tipo económico.

En las entidades públicas empresariales hay una mayor presencia de información económica que en los Ministerios, variando también la forma y el contenido de la misma.

Pocas entidades empresariales presentan sus presupuestos, de las cuatro que sí lo hacen, dos presentan datos del 2005 (GIF y Red.es), una de 2004 (Puertos y Autoridades Portuarias) y otra de 2006. A diferencia de lo que ocurría con los Ministerios, las entidades no prestan tanta atención en informar sobre sus presupuestos, sino en otro tipo de información, este es un enfoque que quizá acerca a la entidad empresarial pública a la privada.

Existe una mayor difusión de las cuentas anuales, pero es muy insuficiente, incluso una entidad presenta información del año 2002 (Puertos y Autoridades Portuarias). En este campo nos lleva mucha ventaja el sector privado, sin mencionar a las sociedades anónimas cotizadas que están obligadas legalmente a presentar información de tipo económico-financiera y corporativa a través de Internet, como ya hemos apuntado anteriormente en el trabajo. El acceso a las cuentas anuales va de 2 clicks (únicamente Renfe) a 5 toques (Puertos y Autoridades Portuarias y CDTI). El acceso a la información público-económica que están obligados a formular y rendir por ley debería ser mucho más fácil consultar para el ciudadano, es necesario un acceso más directo.

Respecto a los indicadores de gestión, al igual que ocurría con los Ministerios, su utilización está muy extendida, y es muy positivo pero no suficiente porque a veces no informan sobre el destino de los fondos públicos, ni aportan información muy útil.

Los gráficos son utilizados de forma casi unánime por las entidades empresariales, no era así en los Ministerios. Es un factor que indica cómo la información de gestión presentada se hace más comprensible para el ciudadano.

## 6.6. Ministerios y entidades públicas empresariales

Tanto en los Ministerios públicos como en las entidades públicas empresariales, se observa la presencia mayoritaria de factores indicativos de la utilización por parte de Internet para darse a conocer ante el ciudadano, como instrumento de acercamiento y herramienta al servicio público.

Sin embargo, respecto a la difusión de información económica y de gestión a través de Internet, la red todavía no es el principal servidor.

Los Ministerios difunden principalmente información sobre sus presupuestos, a diferencia de las entidades empresariales que lo hacen a través de sus cuentas anuales.

Los indicadores de gestión son utilizados por ambos entes públicos, sin embargo, los gráficos son utilizados mayoritariamente por las entidades públicas empresariales.

A continuación, desagregaremos más los datos de los cuadros 1 y 2.

En el cuadro 3 se presentan todos los Ministerios con los porcentajes de cumplimiento de lo que hemos delimitado como objetivo 1 y 2, y una media del cumplimiento de cada uno de los objetivos por los Ministerios.

CUADRO 3. Porcentaje de cumplimiento de factores explicativos de «objetivo 1» y «objetivo 2» en los Ministerios Públicos

Características de Internet Ministerios	%Cumplimiento de objetivo 1	%Cumplimiento de objetivo 2
De la Presidencia	100	0
Administraciones Públicas	100	75
Justicia	100	25
Educación y Ciencia	75	75
Economía y Hacienda	100	75
Fomento	75	50
Trabajo y Asuntos Sociales	100	50
Sanidad y Consumo	100	75
Interior	100	25
Medio Ambiente	50	25
Industria, Turismo y Comercio	100	50
Defensa	75	25
Asuntos Exteriores y Cooperación	100	0
Media	90,38%	42,30%

El mayor interés de la utilización de Internet por parte de los Ministerios, queda claramente reflejado en este cuadro, ya que el delimitado objetivo 1 (cercanía e información al ciudadano, servicios *on-line*) está siendo cumplido en un 90,38 por 100 con los elementos seleccionados, sin embargo, solo el 42,30 por 100 de los Ministerios cumplen los actores que han servido para determinar el objetivo 2, difusión de información económico-financiera y de gestión al ciudadano.

Si realizamos el mismo esquema para las entidades públicas empresariales, obtenemos el siguiente cuadro:

CUADRO 4. Porcentaje de cumplimiento de factores explicativos de «objetivo 1» y «objetivo 2» en las entidades públicas empresariales

Características de Internet entidades públicas empresariales	%Cumplimiento de objetivo 1	%Cumplimiento de objetivo 2
AENA	75	75
CDTI	100	100
CNE	100	50
CMT	100	75
CNMV	100	50
CCS	50	0
CZEC	100	0
GIF	75	75
RTVE	75	25
Red.es	100	25
EOT	100	0
FNMT-RCM	75	25
FEVE	75	0
Sector C.N	75	0
ICO	75	75
IDEA	75	75
Puertos y Autoridades Portuarias	100	100
SASEMAR	75	50
RENFE	75	75
MEDIA	78,9%	46,05%

Observamos cómo a las entidades públicas empresariales les sigue interesando más la utilización de Internet como medio de difusión de información de tipo no económico, pero en menor medida que los Ministerios, ya que el porcentaje de presencia de información económica es levemente mayor en las entidades públicas empresariales que en los Ministerios.

En los siguientes cuadros analizaremos los elementos que, mediante su observación directa en las páginas *web*, nos han servido para delimitar los objetivos estudiados, para conocer a cuáles de ellos se les presta más atención tanto por los Ministerios como por las entidades públicas empresariales.

CUADRO 5. Importancia en % de factores explicativos de objetivo 1 en Ministerios y entidades públicas empresariales

Características objetivo 1	Ministerios (%cumplimiento)	Entidades públicas empresariales (%cumplimiento)
Existencia de enlaces	100	100
Idiomas	84,61	57,89
Servicios telemáticos	100	94,73
Carta de servicios	84,61	94,73

La presencia de enlaces en las páginas de los Ministerios y entidades empresariales públicas es indiscutible, ya que la poseen todas.

Presentar la página en varios idiomas es más importante para los Ministerios (84,61%) que para las entidades empresariales (57,89%). En lo que respecta a la posibilidad de realizar servicios a través de la red, es un factor consolidado por ambos, aunque en mayor grado por los Ministerios. Sin embargo, las páginas *web* de las entidades públicas empresariales estudiadas poseen en mayor grado carta de servicios que los Ministerios.

CUADRO 6. Importancia en % de factores explicativos de objetivo 2 en Ministerios y entidades públicas empresariales

Características objetivo 2	Ministerios (%cumplimiento)	Entidades públicas empresariales (%cumplimiento)
Presupuestos	61,5	21,05*
Cuentas Anuales	7,69	47,36**
Indicadores de gestión	69,23	52,63
Gráficos	30,77	68,42

\* 15,78 por 100 presentan información desfasada

\*\* 5,26 por 100 presenta información desfasada.

En la difusión de información económica a través de la red, observamos algo que ya se apreciaba perfectamente en los cuadros 1 y 2, cómo los Ministerios presentan gran cantidad de información presupuestaria y además actualizada, no sucediendo igual en las entidades empresariales que presentan poca información y además desfasada. Sin embargo, hay una diferencia significativa en la presencia en la red de las cuentas anuales de las entidades estudiadas, ya que el 47,36 por 100 de las entidades empresariales públicas las incorporan y solo en 7,69 por 100 de los Ministerios lo hacen.

Los indicadores de gestión son utilizados de forma importante por ambos. Sin embargo, los gráficos están mucho más presentes en las páginas de las entidades públicas empresariales (68,42%) que de los Ministerios (30,77%).

## 7. CONCLUSIONES

El principio de transparencia en la gestión pública debe dejar de ser una utopía y plasmarse en medidas concretas, siguiendo las ya marcadas por el sector privado y por Europa. Ya hay iniciativas en este sentido, haciéndose esfuerzos importantes, pero todavía hay mucho por hacer. Fortalecer este principio implica reforzar la democracia, es decir, la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

La razón de ser y último fin de la Administración es el ciudadano y debido a ello es necesario que exista un conocimiento mutuo, cercanía y comunicación. Sin embargo, en España, el ciudadano está en un segundo plano como destinatario de información pública; por ello, es necesario utilizar los medios tecnológicos que tenemos al alcance para potenciar el papel de ciudadano.

A través de Internet, esta proximidad entre las dos partes, es posible y la Administración lo sabe. Como hemos concluido en el estudio realizado, la Administración utiliza sus páginas *web*, para informar al ciudadano sobre quiénes son, qué realizan, cómo lo realizan... y cada vez más le dan la posibilidad de realizar servicios a través de oficinas virtuales.

Todo ello es muy importante, pero no suficiente. Es necesario poner a disposición del ciudadano información de tipo económica sobre la gestión realizada. El proceso de rendición de cuentas debe dejar de ser considerado una fase interna pública, es necesario acercarla al ciudadano adecuando la información presentada a él y a sus necesidades.

La información económica para el ciudadano debe ser clara y accesible. Para la primera cuestión es necesario pequeños informes directos y concretos sobre datos de interés, presentados de forma entendible por todos. Sería muy útil introducir indicadores de gestión o gráficos. Para que sea accesible, se podría utilizar Internet, entre otros medios de difusión.

Pero para que todo lo anterior sea posible es necesario desarrollar medidas que obliguen al sector público a utilizar Internet para todo lo anterior, estableciendo contenidos mínimos y dando un papel protagonista al ciudadano.

---

# Bibliografía

---

Constitución Española de 1978.

Ley 2/1982, de 12 de mayo, Tribunal de Cuentas.

Ley 30/1992 de 26 de noviembre, LRJAP-PAC.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico.

Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de Información.

Directiva 2006/123/CE.

Plan General de Contabilidad Pública.

Cuenta General del Estado 2006.

Documento núm. 1 de la IGAE.

Governmental Accounting Standard Board (1987). Statement núm. 1.

Resolución de 14 de noviembre de 2007, de la IGAE, por la que se hace público un resumen de la CGE del ejercicio 2006.

Resolución de 30 de marzo de 2007, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se hace público el Acuerdo del Pleno de 20 de marzo de 2007.

Resolución de 2 de abril de 2007, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de Información.

BAREA, J. [2002] «Transparencia Presupuestaria», *La Razón*, 26 de agosto.

— [2004] «La Necesidad de transparencia en la Gestión Pública», *Auditoría Pública*, núm. 33.

CORTÉS FLEIXAS, J.L. [1999] «El ciudadano como usuario de la información contable», *Auditoría Pública*, núm. 19

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. [2005] «Nuevos enfoques de la rendición de cuentas para las entidades públicas. Estudio de la difusión de información a través de Internet por las entidades locales catalanas», *Auditoría Pública*, núm. 26.

PINA, V.; TORRES, L. [1995]: «Indicadores de "output" para el análisis de eficiencia de las entidades no lucrativas. Aplicaciones en el sector público español». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 24, núm. 85.

- [2008] «¿Está promoviendo el e-government una Administración Pública más transparente? Una visión global», *Auditoría Pública*, núm. 44, págs. 89-96.
- PINA, V.; TORRES, L.; ACERETE, B. [2007 a]: «Are ICT o promoting government accountability? A comparative».
- PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S.: «Is e-government leading global convergence towards accountable governments?».
- RODRÍGUEZ, M.; VAN DE SOMPEL, H; BOLLEN, J.: «The convergence of digital-libraries and the peer-review process». *Journal of information Science*.
- ROYO, S.; [2007]: «El gobierno electrónico en la rendición de cuentas a la Administración Local».
- SALA [2003]: «E-democracy in practice 2003». Swedish experiences of a new political tool. Stockholm Swedish Association of Local Authorities and Swedish federation of country councils and regions.
- TORRES, L.; PINA, V.; 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, núm. 2, págs. 277-302.
- [1991]: «Indicadores de Gestión para las entidades públicas», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XX, núm. 67, Abril-Junio, págs. 535-558.