

Relevamiento de los Pilares de Gobernabilidad Electrónica en Sitios Web Municipales

Universidad Nacional de La Matanza
Departamento de Ingeniería e Investigaciones Tecnológicas
Florencio Varela 1903, San Justo, Buenos Aires, Argentina

Rocío A. Rodríguez
rrodri@unlam.edu.ar

Daniel A. Giulianelli
dgiulian@unlam.edu.ar

Pablo M. Vera
pablovera@unlam.edu.ar

Artemisa Trigueros
artemisa@unlam.edu.ar

Isabel B. Markos
marko@unlam.edu.ar

CONTEXTO

Este artículo se basa en el trabajo realizado por el equipo de investigación de Gobierno Electrónico (e-governance) de la Universidad Nacional de La Matanza. Proyecto subvencionado por el Programa de Incentivos al Docentes Investigador 55-C073 durante los años 2007 y 2008. Tiene continuidad durante los años 2009 y 2010 con otro proyecto vinculado denominado “aseguramiento de la calidad para aplicaciones móviles de gobierno electrónico” (m-governance).

RESUMEN

La gobernabilidad electrónica (e-governance) tiene como propósito proporcionar a los ciudadanos una mejor calidad de gobierno, proveyendo servicios e información y también fomentando la comunicación interactiva entre ambos. Este objetivo se logra mediante la implementación de herramientas proporcionadas por las TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación) en el diseño y contenido de los sitios web gubernamentales. Esta forma de comunicación permite una redefinición del rol tradicional que cada uno juega en la relación. El gobierno como proveedor de servicios, información, transparencia y formas de comunicación activa y pasiva. Los ciudadanos como sujetos activos dentro de su gobierno, utilizando servicios, recibiendo información y también controlando las acciones de gobierno y brindando retroalimentación a sus gobernantes. La retroalimentación incluye opiniones, críticas y sugerencias utilizando los medios

tecnológicos ofrecidos por medio de un sitio web.

La investigación analizó los sitios web municipales y verificó si la aplicación de las TICs de acuerdo a normas internacionales y nacionales de diseño y contenido, contribuyen a lograr un alto nivel de: Democracia electrónica, Servicios electrónicos, Transparencia electrónica y Comunicación activa- pasiva, todos ellos conceptos básicos necesarios para elevar la calidad de gobernabilidad electrónica.

Palabras clave: Gobernabilidad Electrónica, Democracia electrónica, Servicios electrónicos, Transparencia, Comunicación

1. INTRODUCCION

“La gobernabilidad electrónica se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación por parte del sector público con el objetivo de mejorar el suministro de información y el servicio proporcionado. De esta manera, se trata de estimular la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, haciendo que el gobierno sea más responsable, transparente y eficaz”. [1]

Es posible plantear la gobernabilidad electrónica como la intersección de dos fenómenos sociales contemporáneos: la comunicación global, generada a partir del desarrollo de las TICs y una nueva visión de gobernabilidad, donde el ciudadano asume un rol activo, en vez del tradicional rol de receptor pasivo de las acciones de gobierno. Esta concepción de gobernabilidad ha ido

perfeccionándose con el tiempo y la experiencia basada en la implementación en distintos países y comunidades. Uno de los conceptos que ha evolucionado es el de comunicación gobierno/ ciudadano. Dicha comunicación puede ser pasiva, donde el papel del gobierno municipal es el de proveedor/emisor de noticias, informaciones y servicios; mientras que el papel del ciudadano es simplemente de receptor pasivo de lo que el gobierno decide entregarle, siendo esta concepción primitiva y antigua.

A partir de las nuevas posibilidades brindadas por las TICs, se considera que una implementación más efectiva de gobernabilidad electrónica, conlleva a una comunicación interactiva entre gobierno/ciudadano, donde ambos representan el papel de emisor/receptor.

El gobierno como:

- Emisor de servicios, informaciones y noticias. Además como expositor de sus actos de gobierno, licitaciones, compras, decretos y toda otra información que implique transparencia de los actos de gobierno.
- Receptor de sugerencias, opiniones, críticas y felicitaciones emitidas por los ciudadanos.

El ciudadano como:

- Emisor de opiniones sobre los actos de gobierno, apoyo o rechazo de consultas, fuente de sugerencias, críticas y felicitaciones. Formador de grupos de debate, noticias e interés de los vecinos.
- Receptor de noticias, informaciones y servicios.

El ciudadano en lugar de ser un objeto pasivo que sólo recibe, o en muchos casos acepta medidas gubernamentales, a través de la gobernabilidad electrónica puede convertirse en sujeto activo y participante de su gobierno. En esta comunicación activa es donde se pone en juego el verdadero concepto de democracia, más evidente aún en los municipios donde las decisiones de quienes ejercen el gobierno afectan directamente, en forma positiva o negativa, la vida de cada uno de los ciudadanos y sus familias. La interacción reporta grandes ventajas a ambos

participantes. Al ciudadano le permite ejercer sus derechos, controlar los actos de gobierno y participar activamente en la toma de decisiones, así como consultar información, realizar pagos, efectuar trámites y consultas. Al gobierno le permite hacer efectiva la transparencia de su gestión gubernamental y proporcionar servicios más eficientes ahorrando tiempo y dinero.

La transparencia dentro de este contexto, se vuelve un elemento clave en el perfeccionamiento de la gobernabilidad electrónica, ya que permite reducir la corrupción, aumentar la credibilidad política así como la responsabilidad de los gobernantes, favoreciendo la participación y la consulta popular. Implica para el gobierno, hacer públicas sus acciones y reglamentaciones para que los ciudadanos puedan tener acceso a ellas y conocer que fueron hechas dentro del marco legal. Dicha información debe ser accesible a todo ciudadano en forma libre, amigable, veraz, fácil de entender y de encontrar.

La siguiente clasificación, basada en la especificación de la UNESCO [8], muestra los pilares básicos y paralelamente campos de aplicación de la gobernabilidad electrónica:

1. Administración electrónica (e-administración): Se refiere a la mejora de los procesos gubernamentales internos, la gestión de los funcionarios del sector público, los procesos de ejecución e información.
2. Servicios electrónicos (e-servicios): Se refiere a la mejora en el acto de proveer información y ofrecer acceso a servicios públicos a los ciudadanos. También están incluidas las informaciones sobre eventos, espectáculos, transporte público, bolsa de trabajo, políticas de empleo, licitaciones, mapas, etc. Como ejemplos de servicios interactivos se pueden mencionar: solicitudes de documentos públicos, solicitudes de documentos legales y certificados, expedición de permisos y licencias, otorgamiento de turnos, pagos online de impuestos, tasas y servicios...

3. Democracia electrónica (e-democracia): Implica una mayor y más activa participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones gracias a las TICs. Como ejemplos se pueden mencionar: encuestas, foros, chat, blogs, paneles, referéndums, listas de correo, boletín por mail, contacto directo con autoridades, responsables de áreas y representantes, opiniones y sugerencias de los ciudadanos, libro de quejas.

De acuerdo a las características de la buena gobernabilidad enunciadas en [1], el equipo de investigación agregó a los precedentes, los siguientes pilares básicos:

4. Transparencia electrónica (e-transparencia): Recorre, los conceptos 2 y 3 enunciados, en forma transversal. Puede verse como e-servicios al proveer información de actos y decisiones de gobierno ya que a partir de esa información los ciudadanos conocen las acciones de gobierno y sus motivaciones. Y por otra parte también puede entenderse como e-democracia ya que el ciudadano, al informarse y tener los medios de comunicación adecuados, puede participar activamente en las decisiones y control de su gobierno.

5. Comunicación activa y pasiva (desarrollado anteriormente al referirnos a comunicación gobierno / ciudadano).

El equipo de trabajo se basó en el análisis de 4 pilares. Se excluyó el pilar de e-administración por ser considerado una función interna de la municipalidad, no evaluable a través de los sitios web.

2. LINEAS DE INVESTIGACION y DESARROLLO

El grupo de investigación define la premisa “La aplicación de las herramientas proporcionadas por las TICs de acuerdo a normas nacionales e internacionales para la construcción de sitios web, incrementa la implementación y cumplimiento de los pilares básicos de la gobernabilidad electrónica”. Bajo esta motivación se analiza la situación de los sitios web municipales que conforman el Conurbano Bonaerense para observar si en

ellos se han aplicado las herramientas proporcionadas por las TICs de acuerdo a normas nacionales e internacionales y evaluar el nivel de gobernabilidad electrónica.

Las 30 Municipalidades que conforman el conurbano bonaerense, son habitadas por aproximadamente 9.000.000 de personas, lo que equivale al 25 % de la población de la Argentina (datos obtenidos del Censo 2001, realizado por el INDEC [3]).

Para lograr los objetivos precedentemente enumerados, los sitios web gubernamentales no deben ser un sitio más, sino que deben poseer características de diseño y contenido especiales que favorezcan la participación y responsabilidad ciudadana, así como una comunicación fluida, confiable y accesible entre sus miembros. Se evalúa en qué grado los sitios web de los municipios del conurbano bonaerense, cumplen con los pilares de gobernabilidad electrónica: e-servicios, e-democracia, e-transparencia y comunicación activa-pasiva. Para lo cual se enuncian aspectos que contribuyan a uno o más pilares de la gobernabilidad electrónica. Los aspectos seleccionados para la evaluación de cada uno de los pilares, fueron extraídos de distintas fuentes:

- A nivel internacional: W3C (World Wide Web Consortium) [10]
- A nivel nacional: ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de Información) [4]
- Publicaciones académicas de: Australia[2], Chile[5] [7], España[9], Nueva Zelanda[6], Estados Unidos[11]

A los mismos se añaden aspectos consignados por el equipo de investigación los cuales han surgido en base a la experiencia del grupo de trabajo en diseño y desarrollo de sitios web.

Se logran consignar 80 aspectos los cuales tienen influencia al menos en uno los pilares. A cada aspecto se le otorga un puntaje que permita mostrar la relevancia del mismo en cada pilar en el que influye. La escala de puntaje a otorgar a cada aspecto es la siguiente: Indispensable: 5 puntos, Muy Importante: 4 puntos, Importante: 3 puntos, Deseable: 2 puntos y Optativo: 1 punto.

La clasificación indispensable (5 puntos), se asigna a aquellos aspectos esenciales para el

cumplimiento de algunos de los conceptos de gobernabilidad electrónica. El nivel de relevancia decrece a medida que el aspecto sea menos relevante. Es importante destacar que un mismo aspecto puede influir en varios pilares a la vez, ejemplo: “Posee formulario de contacto o mail” influye en los conceptos de e-democracia, comunicación activa y e-transparencia. Respecto a relevancia ejemplificamos a través del aspecto “Se incluyen los CV de las autoridades”, el cual obtiene una puntuación de 3 para e-servicios (información) y también 3 puntos para comunicación pasiva, pero posee 5 puntos para e-transparencia.

3. RESULTADOS OBTENIDOS

La evaluación se realizó por medio del análisis y observación de los 30 sitios web gubernamentales, llevada a cabo por el equipo de investigación. Se chequeó el cumplimiento o no de cada aspecto. Si cumple con el aspecto el sitio recibe el puntaje correspondiente, de lo contrario no se asigna puntaje. La suma del

puntaje considerando e-servicios, e-democracia, e-transparencia y comunicación, permite establecer el ranking de posicionamiento mostrado en la figura 1.

Se puede observar que aparecen mencionadas 28 municipalidades, ya que al momento de realizarse la evaluación las municipalidades de Ezeiza y San Miguel, no tenían sitio web oficial. Los 3 sitios con mayor puntaje son: San Fernando, Pilar y Morón, siendo San Fernando el que mayor porcentaje logró en e-democracia (72,13%) y Pilar en e-servicios (78,67%).

Paralelamente el equipo de investigación realizó una evaluación por cada uno de los 4 pilares de Gobernabilidad Electrónica pudiéndose observar que:

- En veintitrés sitios web, el porcentaje de e-servicios supera al de e-democracia. Para ninguno de los pilares existe sitio que supere el 80%.
- Sólo cuatro sitios web superan el 60% del puntaje total de e-servicios y e-democracia a la vez.

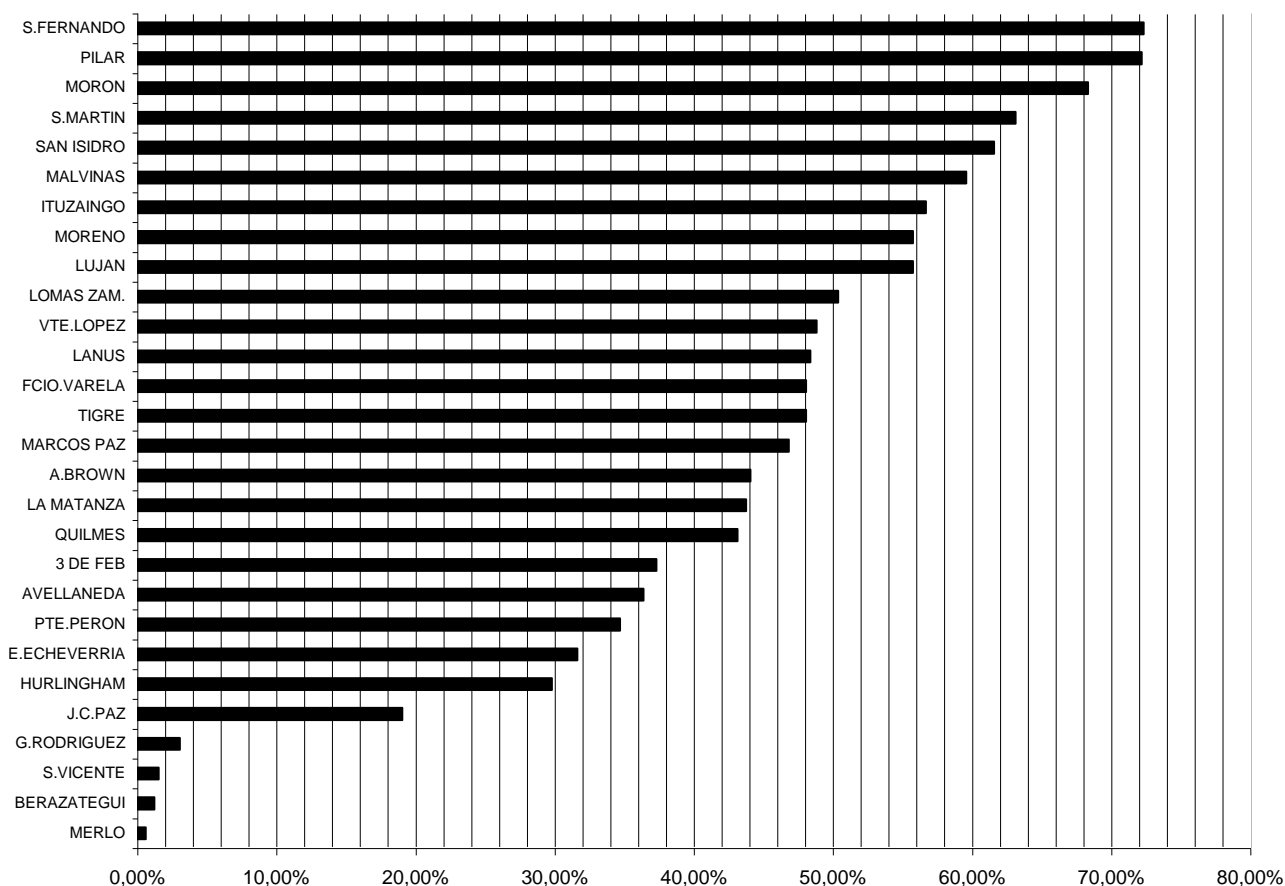


Figura 1. Porcentajes de Gobernabilidad alcanzado por los sitios web municipales

- En cuanto a e-transparencia los Municipios de San Fernando (70,09%), Morón (68,22%) y Pilar (65,42%) obtuvieron los porcentajes más altos. Habiendo en contrapartida 4 sitios que no satisfacen ningún aspecto de e-transparencia.
- En la totalidad de sitios web municipales hay mayor nivel de comunicación pasiva que activa. El máximo porcentaje en comunicación pasiva es compartido por Pilar y Morón, mientras que en comunicación activa la mejor puntuación fue obtenida por San Fernando y Pilar.

El equipo de investigación desarrolló una plantilla como propuesta de página principal en donde se sitúan las posiciones de los menús, botones y se propone un estándar de diseño unificado.

Por otra parte dada la inserción creciente de celulares y otros dispositivos móviles, es importante comenzar a considerar la posibilidad que los sitios puedan brindar servicios por medio de este tipo de equipos. Por ello se prevé realizar una propuesta de investigación en base a las posibilidades de gobernabilidad móvil (m-government) aplicado a sitios web municipales.

4. FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

El grupo de investigación ha incorporado a dos docentes y tres alumnos sin experiencia en investigación. eGovenance es tema de tesis doctoral de uno de los investigadores que conforma el equipo de trabajo y la aplicación de mGovernment al ámbito académico es tema de tesis de maestría de otro miembro del grupo.

Es importante destacar que la presente investigación ha arrojado resultados intermedios los cuales han sido publicados por medio de papers en diversos países obteniendo además la invitación de realizar un capítulo de libro que se publicará a mediados del 2009 en Estados Unidos.

5. BIBLIOGRAFIA

[1] Castro Sardi Ximena and Mlikota Kristina. Overview On E-Governance. 2002. http://portal.unesco.org/ci/en/files/6532/10391876090Overview_on_e-

[governance_working_paper.doc/Overview%20Bon%2Be-governance%2Bworking%2Bpaper.doc](http://www.unesco.org/ci/en/files/6532/10391876090Overview_on_e-governance_working_paper.doc/Overview%20Bon%2Be-governance%2Bworking%2Bpaper.doc)

[2] Department of the Premier and Cabinet - Office of e-Government; Guidelines for State Government Websites Version 2.1; Australia; 2006. http://www.egov.dpc.wa.gov.au/documents/WebGuidelinesVersion2.1_final.doc

[3] INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). Censo Poblacional, 2001. <http://www.indec.mecon.ar/>

[4] ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de Información); Plan de Gobierno Electrónico Decreto 378/2005; Argentina, 2005. http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onti/productos/pngde/docs/pngdecreto_378_2005.pdf

[5] Pontificia Universidad Católica de Chile; Cátedra e-Government; Sitios Web Municipales e-Government Chile; 2006. <http://www.cetiuc.cl/wp-content/uploads/2007/01/presentacion-estudio-municipalidades.pdf>

[6] State Services Commission; NZ Government Web Standards and Recommendations; Version 1.0; Nueva Zelanda; 2007. <http://www.e.govt.nz/standards/web-guidelines/web-standards-v1.0/web-standards-v1.0.rtf>

[7] Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa; Ministerio del Interior; Gobierno de Chile; Resultados Segunda Encuesta Realidad Tecnológica Municipal; 2004. http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-68168_recurso_1.ppt

[8] UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). Gobernabilidad electrónica: Fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica. <http://portal.unesco.org/ci/en/files/14896/11412266495e-governance.pdf/e-governance.pdf>

[9] Universidad Pompeu Fabra; Evaluación de la usabilidad en sistemas web municipales, metodología de análisis y desarrollo; Barcelona; 2005. <http://www.semanticaweb.net/archives/2005/evaluacion-municipales-isko.pdf>

[10] W3C; Guía Breve de Accesibilidad Web. <http://www.w3c.es/divulgacion/guiasbreves/Accesibilidad>

[11] Web Managers; Requirements and Best Practices Checklist for Government; USA; 2005. http://www.usa.gov/webcontent/reqs_bestpractices/checklist/long.pdf