



Midiendo el Gobierno Electrónico
Análisis de páginas *web* municipales en Argentina

**Cátedra Alianza Sumaq en e-Government.
Universidad de San Andrés**

Buenos Aires, Noviembre de 2006

Prof. Gabriel Aramouni
Prof. Diego Pando
Asistente de Investigación Lic. Marina Calamari

Síntesis ejecutiva

El estudio, *Análisis de páginas web municipales en Argentina*, elaborado en el marco de la cátedra Alianza Sumaq en e-Government tiene por objeto realizar un análisis del estado actual de las páginas oficiales de los municipios argentinos.

Este trabajo se inscribe dentro de un proyecto más amplio que convoca a todas las escuelas de la Alianza Sumaq para alcanzar resultados comparables en la investigación del desarrollo del gobierno electrónico local.

Los portales municipales argentinos son descriptos conforme a un modelo de desarrollo de servicios electrónicos. De este se desprenden las principales características de las ciudades y un ranking de desarrollo de gobierno electrónico local.

Los resultados principales del trabajo señalan que la mayoría de las ciudades analizadas no poseen una estrategia de desarrollo creciente de los contenidos y e-servicios ofrecidos en sus páginas *web*.

Índice

1. Introducción	4
2. Aspectos metodológicos	5
2.1 El modelo de análisis	5
2.2 Características del universo de estudio	7
3. El desarrollo de los servicios de gobierno electrónico en Argentina.....	10
3.1 Descripción general de los portales municipales.....	10
3.2 Síntesis.....	14
4. Población, desarrollo sostenible y partidos políticos.....	16
4.1 Población	16
4.2 Crecimiento sostenible	17
4.3 Partidos políticos	18
5. Conclusiones.....	18
Bibliografía.....	20
Anexo	21
1. Definiciones de Indicadores de gobierno electrónico.....	21
2. Definiciones de regiones	22

1. Introducción

Este análisis aborda el estudio del estado actual del desarrollo de las páginas *web* municipales en la Argentina.

Esta iniciativa se inscribe en el marco de la Cátedra Alianza Sumaq en *e-Government* cuyo objetivo principal es generar un espacio para la investigación y la reflexión académica en el área del gobierno electrónico en la región iberoamericana.

Su finalidad es alcanzar resultados que permitan la comparación del nivel de desarrollo de los portales en Iberoamérica, particularmente de los países que están representados en la Alianza Sumaq¹.

Su objetivo principal es realizar un trabajo exploratorio del nivel de desarrollo del gobierno electrónico local a través de las páginas *web* oficiales de los municipios argentinos.

El gobierno electrónico, en sentido amplio, comprende la implementación de las tecnologías de la información por parte de los gobiernos con el fin de mejorar tanto la gestión interna de las administraciones públicas como la interacción con la ciudadanía.

En este sentido, se procura analizar un conjunto de portales² municipales para examinar el nivel de desarrollo de servicios que brindan desde la perspectiva del ciudadano. Es decir, las aplicaciones o herramientas que están disponibles a la ciudadanía ya sea para mejorar el acceso a la información y las prestaciones públicas como para aumentar los canales de participación ciudadana (e-Democracia).

El primer apartado está dedicado a las consideraciones metodológicas. El siguiente, a describir los principales resultados del relevamiento a partir de un modelo de desarrollo de e-servicios municipales. El tercero, a explorar si existe o no un avance sostenido en la incorporación de estos servicios a los portales, su vinculación con el tamaño de la población municipal y el partido de gobierno a partir de un análisis estadístico.

Por último, se consignan las conclusiones del trabajo.

¹ La Alianza Sumaq está compuesta por las siguientes escuelas de negocios: EGADE-Tecnológico de Monterrey (México), Fundación Getulio Vargas-EAESP (Brasil), Instituto de Empresa (España), IESA (Venezuela), INCAE (Centroamérica), Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de los Andes (Colombia) y Universidad de San Andrés (Argentina).

² En este trabajo, los términos “portal”, “página *web*”, “sitio *web* o *website*” se utilizarán como sinónimos.

2. Aspectos metodológicos

2.1 El modelo de análisis

El objetivo principal del trabajo es realizar un análisis del estado actual del desarrollo del gobierno electrónico a nivel municipal que permita la comparación entre los países que forman parte de la Cátedra Alianza Sumaq en *e-Government*. Por este motivo, se ha utilizado como esquema metodológico el “*Modelo de desarrollo de e-servicios municipales*” desarrollado por José Esteves (2005) y elaborado para la realización de un estudio de similares características en España.

Este esquema describe el desarrollo de los portales de gobierno electrónico a través de cinco dimensiones o **fases de madurez**:

1. **Presencia:** en esta fase los portales ofrecen información en línea, búsquedas básicas dentro del sitio y descarga de archivos. Los servicios incluyen cuatro categorías: *impresos, plenos/información legislativa, buscador, mapa del sitio*.
2. **Información urbana:** se provee información sobre el callejero (mapa completo de la comuna) y los transportes urbanos que circulan dentro de la ciudad o que permiten llegar hasta ella. Servicios: *callejero/mapa y transportes urbanos*.
3. **Interacción:** se informa al menos un número telefónico y un correo electrónico para contactarse con el municipio. Servicios: *correo electrónico, número de teléfono*.
4. **Transacción:** esta etapa incluye fundamentalmente la posibilidad de realizar trámites en forma totalmente electrónica o acceder a la personalización del portal. Servicios: *móvil (acceso a través de terminales móviles), trámites online, seguimiento de trámites, certificado digital, carpeta ciudadana, pagos en línea y personalización*.
5. **e-Democracia:** supone el desarrollo de servicios de participación ciudadana *online*. Por ejemplo, foros de discusión o encuestas sobre asuntos municipales Servicio: *participación ciudadana*).

Este diseño se ha desarrollado desde la perspectiva del ciudadano. Por tanto, en el relevamiento de los datos se ha procedido a trabajar exclusivamente con la información y servicios disponibles en los portales municipales seleccionados. Los datos relevados responden primordialmente a las preguntas: ¿qué es lo que ofrece el sitio *web* municipal al vecino? ¿qué información puede obtener? ¿puede realizar trámites, consultas, participar?

Cada una de las fases de madurez supone una ampliación de los servicios ofrecidos y de su complejidad, así como un mejoramiento de la comunicación bidireccional entre los ciudadanos y el municipio.

Para poder comparar el nivel de desarrollo de *e-Government* se utiliza un índice designado “**e-Valor**”. Este se construye a partir de un cálculo ponderado. A cada una de las fases se le atribuye una ponderación: **Servicios presenciales** 0,25; **servicios de información urbana** 0,50, **servicios de interacción** 0,75; **servicios de transacción** 1 y **servicios de e-democracia** 1,25. Para cada uno de los sitios *web* examinados se ha multiplicado el número de servicios ofrecido por la ponderación de cada una de las fases. El portal ideal obtendría un e-Valor de 11,75 ($4*0,25 + 2*0,50 + 2*0,75 + 7*1 +$

1*1,25). Por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires obtiene un e-valor de 7,5 ($4*0,25+2*0,50+2*0,75+4*1+0*1,25$).

No obstante, este modelo ha sido adaptado para el análisis de las páginas *web* municipales de Argentina. Por este motivo, se han incorporado otros servicios en las primeras cuatro dimensiones.

Servicios añadidos:

- **Presencia:** Novedades, Enlaces y Fecha de Actualización
- **Información urbana:** Actividades Productivas y Registro Fotográfico
- **Interacción:** Reclamos, Horario de Atención y Respuesta a correo electrónico
- **Transacción:** Ayuda para trámites.

Además, la dimensión **e-Democracia** que constaba con un único servicio (Participación ciudadana) ha sido disgregada en dos servicios: **foro** y **encuesta**.

La ponderación para cada una de las fases ha sido respetada.

A partir de la incorporación de estos servicios el portal ideal obtendría un e-valor de 18 puntos. En este caso la ciudad de Buenos Aires obtiene un puntaje de 11,50 (Presencia $6*0,25+$ Información urbana $4*0,50+$ Interacción $4*0,75+$ Transacción $5*1$).

Modelo de análisis de páginas web utilizado

Dimensión	e-Servicio
Presencia	Impresos
	Plenos /Información legislativa
	Buscador
	Mapa del sitio (Mapa <i>web</i>)
	Novedades
	Enlaces
	Fecha de actualización
Información urbana	Callejero /Mapa
	Transportes
	Actividades Productivas
	Registro fotográfico
Interacción	Correo electrónico
	Número de teléfono
	Reclamos
	Horario de atención
	Respuesta a correo electrónico
Transacción	Carpeta ciudadana
	Pagos en línea
	Certificado digital
	Móvil
	Personalización
	Trámites en línea
	Ayuda para trámites
	Seguimiento
e-Democracia	Encuesta
	Foro

Por otra parte, a los fines de establecer si existe una estrategia de crecimiento incremental de los portales se ha realizado un análisis de regresión y de correlación simple. Además, se ha utilizado el análisis de la varianza para examinar otras posibles relaciones.

Por último, se señala que debido a la falta de información confiable y completa respecto de ciertos indicadores, por ejemplo, el Producto Bruto Interno municipal y los hogares con acceso a Internet por municipio no se ha podido avanzar en el estudio de la relación entre estas variables y el grado de desarrollo del gobierno electrónico local.

2. 2 Características del universo de estudio

La selección de las unidades de análisis también se ha realizado en función de obtener resultados comparables. Así, se definió un criterio general para todos los estudios.

Los portales oficiales a analizados son los que pertenecen a municipios con una población superior a los 75.000 habitantes o constituyen ciudades capitales de provincia.

A partir del relevamiento surgen 85 municipios que cumplen con al menos una de las condiciones. De estos, solamente 72 poseen página *web*. En este conjunto de distritos vive más del 57% de la población argentina.

Ushuaia y Viedma, capitales de las provincias de Tierra del Fuego y Río Negro, son las únicas ciudades que no alcanzan una población mayor a los 75.000 habitantes.

Entre las capitales de provincia, también se destacan Rawson (Chubut) y Formosa por no poseer un portal municipal.

Tabla 1: Porcentaje de población que habita en los municipios estudiados y porcentaje de hogares que poseen conexión a Internet por provincia.

Provincia	Porcentaje de población	Porcentaje de hogares con conexión a Internet
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	100,0%	27,7%
Mendoza	80,3%	5,3%
Buenos Aires	68,2%	8,9%
San Luis	68,0%	4,5%
Chubut	54,8%	9,2%
Río Negro	53,2%	7,1%
La Rioja	50,5%	3,8%
Córdoba	46,2%	7,5%
Santa Fe	45,4%	7,4%
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	44,9%	20,9%
Corrientes	44,0%	3,0%
Salta	43,1%	3,5%
Neuquén	42,9%	8,3%
Catamarca	42,2%	3,1%
Santiago del Estero	40,5%	2,1%
Santa Cruz	40,2%	10,7%
Tucumán	39,4%	4,6%
Entre Ríos	39,4%	4,6%
Jujuy	38,2%	2,9%
La Pampa	31,7%	5,7%
Chaco	28,0%	2,7%
Misiones	26,4%	2,8%
San Juan	18,2%	4,4%
Formosa	--	2,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Nota: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el distrito federal de la República Argentina, no constituye una provincia en la división político-institucional argentina.

En esta tabla se consigna el porcentaje de población que habita en los municipios analizados por provincia y el porcentaje de hogares por provincia que posee conexión a Internet de acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001. Estimaciones propias en base a datos oficiales señalan que el porcentaje nacional de hogares conectados a marzo de 2006 es el 23% aproximadamente³.

³ Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Hogares: 10.073.625 (Censo 2001). Total de accesos residenciales: 2.294.966 (Marzo2006) Accesos a Internet. Información de prensa (15/06/06). El total de accesos residenciales a Internet se compone de la suma del total de cuentas de abono residenciales y de los usuarios free residenciales (927.684). Estos últimos no necesariamente se corresponden con una sola conexión por hogar, de modo que el porcentaje de hogares con acceso a Internet podría ser menor al estimado.

3. El desarrollo de los servicios de gobierno electrónico en Argentina

3. 1 Descripción general de los portales municipales

Los principales atributos de los portales municipales argentinos son aquellos que requieren menor desarrollo tecnológico y escasa interacción con el usuario. Por ejemplo, poner a disposición del cibernauta un **número telefónico** para comunicarse con la municipalidad (95,8%) o un **correo electrónico o formulario de contacto** (94,4%). Sin embargo, es interesante destacar que si bien un amplio porcentaje de los municipios ofrece una vía para el contacto electrónico, mucho menor es el porcentaje de los que **responden en un plazo de siete días** (23,6%). Asimismo, en cuatro casos los correos enviados fueron rechazados varias veces por el servidor.

Respecto de los reclamos por correo electrónico (22,2%) hay que señalar que algunos de los portales que no poseen esta opción, sí anuncian un número telefónico para reclamos exclusivamente.

Los e-servicios que se caracterizan por ofrecer información son los más frecuentes. A los ya mencionados se suman los **impresos** (88,9%), **plenos o información legislativa** (87,5%), **novedades** (84,7%), **registro fotográfico** (83,3%), **ayuda para trámites** (81,9%) y **enlaces** (80,6%).

Estos servicios tienen características muy disímiles en el conjunto de los municipios evaluados. Los impresos en general se encuentran en la sección de Guía de trámites desde la que se accede a la descarga de los formularios requeridos. Sin embargo, en algunos casos la ayuda para trámites se presenta en las áreas de gobierno acompañada por las descargas.

La información legislativa en algunos casos se remite a la publicación del Boletín Oficial y en otros se encuentra ubicada en las secciones de las diversas secretarías del ayuntamiento de acuerdo a su temática. En pocas ocasiones se presenta agrupada en una sección propia con un buscador que permite acceder a la normativa por número de ordenanza, tema o fecha.

Con respecto a las novedades pueden identificarse por lo menos tres grupos. Un primer grupo expone las noticias sobre los asuntos municipales directamente en la portada del sitio. Otro, en una sección específica de “Noticias” y el tercero, en la sección de prensa con el formato clásico de las gacetillas.

Las fotografías se ubican en general en la sección turismo o en una galería de imágenes. En este último caso el portal suele presentar un acceso directo al álbum.

Los enlaces se presentan usualmente en la portada o en una sección específica nominada “Enlaces”, “Links” u “Otros sitios (de interés)”. Sin embargo, las ciudades turísticas frecuentemente incluyen enlaces en la sección turismo.

Por otro lado, las funciones que requieren no sólo un desarrollo tecnológico sino también una adaptación de los sistemas de gestión y de las normas municipales son los que menos oferentes tienen: **trámites** 6,9%, **servicio de información o gestión a través de teléfonos celulares** 4,2%, **certificado digital** 1,4% y solamente un 25% de los portales ofrece el pago en línea de las tasas municipales. Las prestaciones de **carpeta ciudadana**, y **personalización** aún no están presentes en los casos observados.

No obstante, la dimensión de e-Democracia es la menos desarrollada. Las encuestas sobre políticas públicas municipales solo están presentes en dos municipios (La Rioja y

Rafaela, 2,8%). Escasos municipios poseen encuestas sobre el portal, por ejemplo, respecto de sus contenidos, usabilidad, etc. Estos no han sido incluidos.

Por lo demás, los foros aún no se han desarrollado. Algunos de los portales poseen “libros de visitas” en los que los usuarios dejan sus comentarios sobre diversos asuntos. Por ejemplo, la calidad del diseño y la facilidad para la navegación del sitio, comentarios sobre la gestión municipal, pedidos de ayuda a los vecinos para encontrar datos sobre familiares que viven en el municipio, etc. Estos no han sido considerados en la categoría “foro” ya que la discusión no está enfocada a los asuntos municipales a pesar de que pueda haber algunas participaciones dispersas que se refieran a ellos.

Finalmente, es notorio que solamente el 41,7% de los portales ofrezca un buscador siendo esta una aplicación sencilla y básica en el uso de Internet.

En la Tabla 2 puede observarse para cada uno de los e-servicios el porcentaje de municipios que los ofrece.

Tabla 2: Servicios de gobierno electrónico según el porcentaje de municipios que los ofrecen

e-Servicio	Porcentaje de municipios que lo ofrecen
Teléfono	95,8%
Correo electrónico	94,4%
Impresos	88,9%
Plenos / Información legislativa	87,5%
Novedades	84,7%
Registro Fotográfico	83,3%
Ayuda en trámites	81,9%
Enlaces	80,6%
Transportes	47,2%
Buscador	41,7%
Actividades productivas	41,7%
Callejero	40,3%
Mapa web	30,6%
Seguimiento	30,6%
Pagos en línea	25%
Horario de atención	23,6%
Respuestas	23,6%
Reclamos	22,2%
Trámites	6,9%
Fecha de actualización	5,6%
Móvil	4,2%
Encuestas	2,8%
Certificado	1,4%
Carpeta Ciudadana	0%
Personalización	0%
Foros	0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3: Número y porcentaje de ciudades que ha alcanzado la totalidad de los servicios en cada fase de madurez

Presencia	Información urbana	Interacción	Transacción	e-Democracia
1	9	1	0	0
1,4%	12,5%	1,4%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia.

En esta tabla se expresan los porcentajes de sitios *web* que disponen de todos los servicios contemplados en cada una de las fases de desarrollo.

Tabla 4: Ranking de ciudades por nivel de desarrollo de servicios en línea

	Municipio	Presencia (Máx. 1,75)	Información Urbana (Máx. 2)	Interacción (Máx. 3,75)	Transacción (Máx. 8)	e-Democracia (Máx. 2,50)	e-Valor (Máx. 18)
1	Buenos Aires*	1,5	2	3	5	0	11,5
2	Rosario	1,25	2	3	5	0	11,25
3	General Pueyrredón	1,75	2	3	3	0	9,75
4	Bahía Blanca	1,5	2	3	3	0	9,5
5	Rafaela	1,25	2	3	2	1,25	9,5
6	San Isidro	1,5	1,5	2,25	3	0	8,25
7	Vicente López	1,5	1,5	2,25	3	0	8,25
8	La Rioja (Capital)	0,75	1	2,25	3	1,25	8,25
9	Tigre	1,25	1,5	2,25	3	0	8
10	Santa Rosa (Capital)	1,25	1,5	3	2	0	7,75
	Promedio muestral	1,05	1,06	1,95	1,50	0,03	5,59

Fuente: Elaboración propia. *: Capital Federal de la Argentina.

En la tabla anterior se observan las 10 ciudades con mayor desarrollo de e-servicios.

La Ciudad de Buenos Aires tiene el mayor puntaje en el total de los municipios analizados.

Rosario, uno de los distritos políticos más importantes del país aparece en el segundo puesto. La diferencia central entre ambas está dada por el hecho de que el portal rosarino no posee un mapa *web* y que en la fase de transacción Buenos Aires ofrece un servicio para terminales móviles, mientras que Rosario permite imprimir un comprobante que sirve como certificado de libre deuda de la tasa municipal.

No obstante, si se visitan los sitios puede observarse que a pesar de que el portal de Buenos Aires posee más contenidos informativos, Rosario ofrece un sitio mucho más accesible y sencillo para su navegación.

Rosario posee un plan de Gobierno Digital que es impulsado directamente por el intendente. Los objetivos del plan atienden no sólo a la descentralización de los servicios a partir de una plataforma de trámites en línea, sino también a fomentar la transparencia de la gestión pública a partir de aplicaciones como la consulta electrónica sobre licitaciones públicas y privadas.

Entre ellas solamente se encuentran dos ciudades capitales de provincia: La Rioja (La Rioja) y Santa Rosa (La Pampa). Por otro lado, ya hemos mencionado que las capitales de las provincias de Chubut y Formosa no poseen página *web*. Estos datos a simple vista indican que no existe una relación entre la condición de ser ciudad capital de provincia y el grado de desarrollo de los e-servicios. Además, realizado el análisis de la varianza para las “ciudades capitales” y “no capitales” de provincia no se pudo encontrar diferencias significativas entre las medias de ambos grupos.

Tabla 5: Ranking de ciudades capitales de provincia por nivel de desarrollo de servicios en línea

	Ciudad capital	Presencia (Máx. 1,75)	Información Urbana (Máx. 2)	Interacción (Máx. 3,75)	Transacción (Máx. 8)	e-Democracia (Máx. 2,50)	e-Valor (Máx. 18)
1	Buenos Aires (Capital Federal)	1,5	2	3	5	0	11,5
2	La Rioja(La Rioja)	0,75	1	2,25	3	1,25	8,25
3	Santa Rosa (La Pampa)	1,25	1,5	3	2	0	7,75
4	La Plata (Buenos Aires)	1	2	1,5	3	0	7,5
5	Santa Fe (Santa Fe)	1	1,5	1,5	3	0	7
6	Mendoza (Mendoza)	1	1,5	2,25	2	0	6,75
7	Neuquén (Neuquén)	1,25	1	2,25	2	0	6,5
8	Río Gallegos (Santa Cruz)	1,25	1,5	1,5	2	0	6,25
9	Corrientes (Corrientes)	1	1	3	1	0	6
10	SFV de Catamarca (Catamarca)	1,25	0,5	1,5	2	0	5,25
11	Resistencia (Chaco)	0,75	1	1,5	2	0	5,25
12	Córdoba (Córdoba)	1,25	0,5	1,5	2	0	5,25
13	Santiago del Estero (Santiago del Estero)	0,75	1	2,25	1	0	5
14	San Salvador de Jujuy (Jujuy)	1	1	1,5	1	0	4,5
15	San Luis (San Luis)	1	0,5	1,5	1	0	4
16	Ushuaia (Tierra del Fuego)	1	0,5	1,5	1	0	4
17	San Miguel de Tucumán (Tucumán)	1	1	0,75	1	0	3,75
18	Paraná (Entre Ríos)	1	1	1,5	0	0	3,5
19	Salta (Salta)	0,5	0,5	1,5	1	0	3,5
20	San Juan (San Juan)	0,5	0,5	1,5	1	0	3,5
21	Posadas (Misiones)	1,25	1	0,75	0	0	3
22	Viedma (Río Negro)	0,25	1,5	0,75	0	0	2,5
	Promedio de las capitales	0,98	1,07	1,74	1,64	0,06	5,48
	Promedio muestral	1,05	1,06	1,95	1,50	0,03	5,59

Tabla 5. Promedios regionales de desarrollo de gobierno electrónico

Región	Casos	Presencia (Máx. 1,75)	Información Urbana (Máx. 2)	Interacción (Máx. 3,75)	Transacción (Máx. 8)	e- Democracia (Máx. 2,50)	e-Valor (Máx. 18)
Gran Buenos Aires	19	1,22	1,03	2,33	1,84	0,00	6,42
Pampeana	22	1,13	1,14	2,08	1,91	0,06	6,31
Patagonia	9	0,97	1,22	1,50	1,11	0,00	4,81
Noroeste argentino	4	0,79	0,79	1,61	1,43	0,18	4,79
Noreste argentino	7	1,00	1,00	1,88	0,75	0,00	4,63
Cuyo	11	0,84	1,05	1,64	0,73	0,00	4,25
Promedio muestral	72	1,05	1,06	1,95	1,50	0,03	5,59

Fuente: Elaboración propia.

El agrupamiento por regiones se ha realizado conforme a las definiciones de regiones estadísticas desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (I.N.D.E.C.). En la Tabla 5 pueden observarse los promedios regionales del e-Valor y el número unidades de análisis que corresponden a cada clase.

3. 2 Síntesis

Los municipios argentinos aún se encuentran en una fase inicial del desarrollo de sus páginas *web*. La mayoría ha implementado parcialmente los servicios correspondientes a los estadios de **presencia, información urbana e interacción**.

En lo que respecta a la fase **de transacción** el 45,84% de la muestra solo brinda una **guía de trámites**. Este es el e-servicio más provisto (83,4%).

A continuación se encuentra la **consulta y/o seguimiento**⁴ cubierto por el 30,5% de los municipios y el pago en línea ofrecido por el 25%. Casi el 14% de los municipios aún no ha incorporado ningún servicio transaccional.

Los servicios de transacción constituyen uno de los aspectos más sensibles del desarrollo de los páginas *web* oficiales. Si bien, las etapas previas producen una mejora importante del acceso a la información; la posibilidad de realizar un sinnúmero de gestiones *online* sin tener que asistir al municipio es un giro importante en el modo de interacción entre la ciudadanía y la administración. No es el objetivo de este trabajo preeliminar investigar y documentar por qué los municipios argentinos aún no han desarrollado plenamente estos servicios, no obstante puede subrayarse que existen barreras de distinta índole para su incorporación.

⁴ En la mayoría de los casos se refiere a consultas sobre la deuda del contribuyente y la acreditación de los pagos de las tasas municipales.

En primer lugar, la incorporación de estas tecnologías supone la convicción del gobierno municipal de la necesidad de desarrollarlas y de realizar las transformaciones oportunas para su implantación.

Además, otros factores como el escaso desarrollo normativo respecto de la seguridad electrónica, la falta de adecuación de las prácticas burocráticas a las nuevas tecnologías y la falta de acceso y uso de estas herramientas por parte de los vecinos contribuyen al exiguo desarrollo de los servicios.

En suma, los portales municipales argentinos aún tienen un gran margen para seguir avanzando en la implementación de herramientas que mejoren el acceso a la información, la transparencia de la gestión y la prestación de los servicios públicos.

4. Población, desarrollo sostenible y partidos políticos

En esta parte del trabajo se ha procedido a realizar un análisis del nivel de desarrollo del gobierno electrónico en relación al tamaño de la población; a la estrategia de integración de servicios en los portales y al partido de gobierno municipal.

4.1 Población

Las páginas *web* o portales municipales pueden pensarse como una aplicación para la mejora de los servicios públicos del municipio y una forma de multiplicar la atención al ciudadano al permitirle el acceso electrónico a servicios e información de su comuna. Por consiguiente, se ha tratado de establecer si los municipios de mayor población desarrollan más servicios y aplicaciones *online* para facilitar el acceso de sus ciudadanos a través de una oficina virtual que disminuya la necesidad de asistir al municipio al mismo tiempo que la necesidad de destinar recursos humanos a la atención del público.

El análisis de los datos respecto a la **magnitud de la población y el desarrollo de los portales municipales** resultó en un nivel de asociación débil (coeficiente de correlación: 0,40 y coeficiente de determinación r^2 : 0,16).

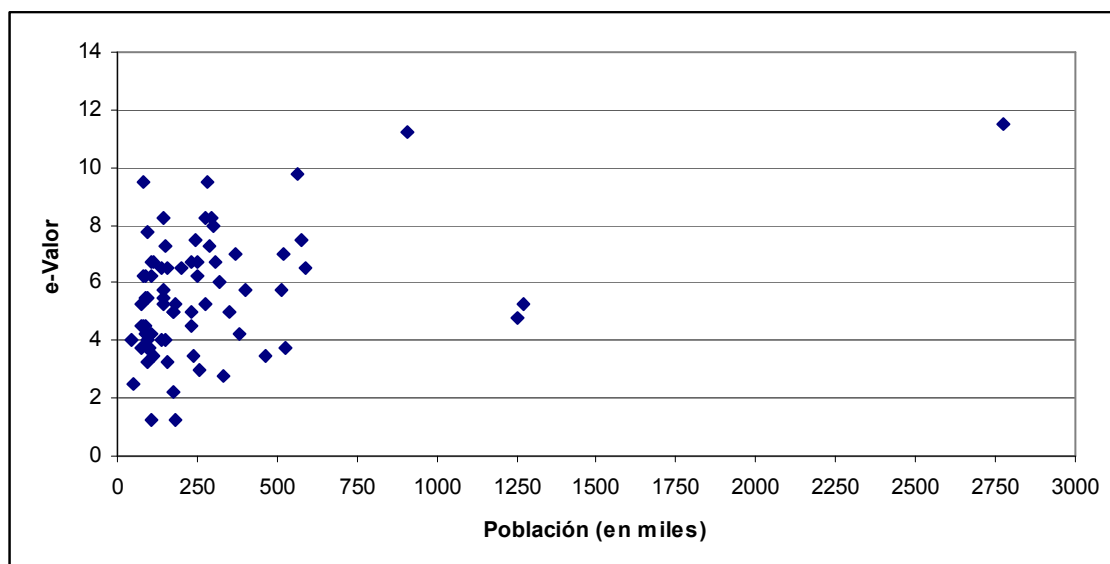
Al analizar en particular la relación entre la **fase de transacción y el número de habitantes** tampoco se encontró una asociación fuerte (coeficiente de correlación: 0,46 y r^2 : 0,21).

En líneas generales, se puede decir que la incorporación de servicios de transacción recién se encuentra en un momento embrionario. Solamente algunos distritos han incorporado estos servicios en forma parcial.

A continuación puede observarse un diagrama de dispersión (gráfico 1) que muestra la relación entre la magnitud de la población y el nivel de *e-Government* para cada uno de los municipios. La concentración de los puntos de intersección en una columna vertical grafican la “debilidad” de la relación.

En conclusión, se sugiere que no existe una estrategia de desarrollo de los servicios transaccionales en el conjunto del universo para descentralizar la gestión y facilitar la interacción del ciudadano con el municipio.

Gráfico 1. Diagrama de dispersión: magnitudes de población y e-Valor



4. 2 Crecimiento sostenible

La utilización de las herramientas de gobierno electrónico implica por parte de los gobiernos esfuerzos para su incorporación que comprenden desde la toma de decisión respecto de la implementación de estas herramientas hasta su diseño, puesta en marcha, mantenimiento y uso efectivo. Conjuntamente, supone esfuerzos de adaptación de la administración en sus diversos aspectos a las nuevas tecnologías.

En este sentido, la puesta en marcha de una página *web* gubernamental entraña también el desarrollo de la misma a través de diferentes etapas.

El modelo de desarrollo de los e-servicios supone un crecimiento sostenible a través de las distintas fases de madurez. Un modelo de crecimiento incremental en el que la implementación de las etapas más avanzadas supone haber completado las primeras fases para alcanzar resultados sólidos en la construcción y puesta en marcha.

No obstante, los resultados de este estudio no confirman este supuesto. Si se analiza la relación entre los **primeros tres estadios y los servicios de transacción** en el conjunto de los municipios estudiados la fuerza de la asociación del Coeficiente de Correlación de Pearson es 0,52 y el coeficiente de determinación 0,28 por tanto se verifica solamente una relación muy débil.

Se observa que en muchos casos las páginas *web* tienen diversos servicios de fases avanzadas y aún no cuentan con un “botón” de inicio o *home* que permita retornar a la página inicial por lo que se debe volver a escribir la dirección para hacerlo u otras funciones más sencillas como el buscador y el mapa del sitio.

En consecuencia, se indica que no existe una estrategia de desarrollo por etapas de los e-servicios.

4.3 Partidos políticos

Planteada la pregunta de si los partidos políticos tienen influencia en el desarrollo de los portales en función de sus propias agendas, se ha realizado un análisis de la varianza del e-Valor de los distritos **agrupados por partido político**. A partir de los datos no se ha descubierto una diferencia notable en las muestras. El valor obtenido a través de la prueba F para un nivel de significación de 0,01 indica que no es posible rechazar la hipótesis nula. Esto significa que no existe una diferencia entre las medias de las muestras que pueda representar una política más activa de construcción y desarrollo de portales a favor de alguno de los partidos políticos argentinos.

El análisis se ha restringido solamente al Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, los dos principales partidos nacionales. El sistema de partidos argentino ha sufrido una gran fragmentación en los últimos años, en particular a partir de los desmembramientos del Partido Justicialista. Esto dificulta en muchos casos determinar si realmente algunas agrupaciones pertenecen o no al partido. Por tanto, se ha adoptado el criterio de contemplar solamente a aquellos casos que pertenecen al Partido Justicialista (conforme al registro jurídico) y a la Unión Cívica Radical ya que un análisis más profundo excede los propósitos de este trabajo.

Asimismo, el Partido Socialista, a pesar de ser un partido nacional no se ha analizado ya que solamente tiene el gobierno de una de las ciudades estudiadas al igual que la Alianza para una República Igualitaria (ARI).

Por otro lado, al agrupar los municipios en tres muestras según el alcance territorial del partido gobernante (partido nacional, provincial y vecinal) tampoco se ha hallado un valor significativo para F que permita descartar la hipótesis nula.

5. Conclusiones

Las conclusiones principales indican la falta de una estrategia de desarrollo de los servicios electrónicos de los gobiernos municipales. Desde la perspectiva del modelo aplicado se observa en general un desarrollo poco planificado de las aplicaciones electrónicas. A través del análisis no se ha podido establecer una asociación significativa entre las diversas fases de madurez.

Las fases de **presencia, información urbana e interacción** son las más desarrolladas, no así la de transacción, y menos aún la de e-Democracia.

Los servicios de transacción, como ya se ha señalado, son aquellos que mayor impacto tienen en la vinculación entre el municipio y los vecinos. Además, son probablemente los que más barreras presentan para su implementación.

En este trabajo se observa un nivel muy incipiente de desarrollo de estas aplicaciones aunque existen instancias intermedias. Por ejemplo, algunos municipios permiten iniciar los trámites electrónicamente pero se requiere luego asistir a la dependencia municipal para completarlos.

En la mayor parte de los casos, los portales están destinados a ofrecer información institucional sobre el municipio y facilitar los trámites en las dependencias municipales. Así, se ofrece información sobre direcciones, teléfonos, horarios, requisitos y se permite la descarga de formularios para llevarlos completados previamente al municipio.

Por otro lado, un gran número de portales replica la estructura organizativa municipal en el sitio *web* aún u organiza la información en áreas temáticas o una combinación de ambas.

La creación de espacios electrónicos para la participación ciudadana es insignificante en esta muestra.

Sin embargo, sería interesante en futuras investigaciones estudiar con mayor detenimiento cuáles son los mecanismos de participación directa (presupuesto participativo, consultas ciudadanas, foros de participación y discusión de políticas gubernamentales) que existen en los municipios para relacionarlos con el nivel de desarrollo de estos a nivel electrónico.

Si bien puede suponerse, excluyendo las variables contextuales, que la participación *online* es más sencilla, rápida y tiene menores costos en tiempo y esfuerzo; si no existe una cultura participativa en el distrito y en la política gubernamental difícilmente tengan asidero estas herramientas electrónicas.

El nivel actual de desarrollo de los municipios locales se limita en la mayoría de los casos a ofrecer información básica, un correo electrónico, teléfono; descargar formularios o legislación y permitir la consulta normativa.

En sentido amplio se puede afirmar que la mayoría de los portales se remite a hacer presente el municipio en la Red.

Por otro lado, se puede establecer que la relación entre la magnitud poblacional de los municipios y el desarrollo del gobierno electrónico no es consistente. Así como tampoco hay una inclinación en alguno de los partidos a desarrollar más las tecnologías de las páginas *web*.

A partir de estos datos, las conclusiones se dirigen a buscar otras “explicaciones” al grado de desarrollo del gobierno electrónico. Fundamentalmente, hacia la dimensión político-administrativa de su implementación y las variables del contexto en que se implantan estas tecnologías.

Bibliografía

- Criado Grande, J.; Ramilo Araujo, M. y Salvador Serna, M. (2002) *La necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta Integradora*. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”. Caracas. Esteves, José. (2005) *Análisis del Desarrollo del Gobierno Electrónico Municipal en España*. Revista del Instituto de Empresa. Madrid.
- Documento interno de la Cátedra Software AG- Alianza Sumaq en e-Government de la Pontificia Universidad Católica de Chile. *Descripción de los e-servicios*
- Esteves, José. (2005) *Análisis del Gobierno Electrónico Municipal en España*. Working Paper, Instituto de Empresa.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (I.N.D.E.C.)
 - o *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires.
 - o *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* (2003, versión revisada en 2005). Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires.
- Ramilo Araujo, C. (2004): *El gobierno electrónico en el ámbito local del País Vasco: del discurso tecnológico a la realidad institucional*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

Anexo

1. Definiciones de Indicadores de gobierno electrónico

Las definiciones de los indicadores se han construido a partir del trabajo de Esteves (2005) y de un documento interno de la Cátedra en *eGovernment* de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Fase de Presencia:

- *Impresos*: documentos del municipio para descargar o imprimir. Por ejemplo, formularios, reglamentos, información sobre trámites, etc.
- *Plenos/Boletín municipal*: Actas del municipio, Carta Orgánica, información legislativa en general.
- *Buscador*: Sistema de búsqueda que permita ubicar información en la totalidad de la página *web*. No solamente dentro de un área específica. Por ejemplo, búsqueda de trámites, no es considerado como buscador.
- *Mapa Web*: Mapa del sitio *web*
- *Novedades*: Noticias sobre asuntos municipales. No se consideran noticias con una antigüedad mayor a treinta días corridos.
- *Enlaces*: se publican otros sitios *web*.
- *Fecha de actualización*: la última fecha de actualización está explícita en la página de inicio del portal.

Fase de Información urbana

- *Callejero*: Mapa del municipio con todas sus calles, no solamente del área céntrica. Puede ser estático o dinámico.
- *Transportes*: transportes disponibles dentro del municipio y/o para llegar al mismo.
- *Actividades productivas*: se informa sobre las principales actividades productivas del municipio.
- *Registro fotográfico*: se publican fotos del municipio (lugares históricos, turísticos, etc.). Las fotografías pueden integrar una galería de imágenes o estar intercaladas con el texto (al menos tres fotos)

Fase de Interacción

- *Correo electrónico*: está disponible un correo electrónico o formulario *online* de contacto para comunicarse con el municipio.
- *Teléfono*: está disponible un número de teléfono para contactarse con el municipio.
- *Reclamos*: está disponible un correo electrónico o formulario exclusivamente para realizar reclamos o quejas.
- *Horario de atención*: está explícito el horario de atención municipal o de las secretarías. Los horarios que figuran en las guías de trámites no han sido considerados en este servicio.

- *Respuesta a correo electrónico*: la respuesta al correo o formulario enviado debe ser igual o menos a 7 días.

Fase de Transacción:

- *Carpeta ciudadana*: Acceso a la información que el municipio tiene sobre el ciudadano y posibilidad de actualizar sus datos en forma *online*.
- *Pagos por red*: está disponible pago por red de servicios, tasas e impuestos municipales. Tanto a través de la página *web* municipal o de otros servicios pago electrónico (redes Link, Banelco, www.pagomiscuentas.com.ar)
- *Certificado digital*: se pueden obtener certificados en forma directa a través del portal. Por ejemplo, certificado de domicilio, libre deuda, etc.
- *Trámites*: se pueden realizar trámites por medio del portal municipal sin necesidad de asistir al municipio o comunicarse telefónicamente.
- *Móvil*: se puede acceder al sitio *web* o recibir información del municipio en terminales celulares.
- *Seguimiento*: es posible realizar un seguimiento de los trámites municipales a través del portal o de correo electrónico.
- *Personalización*: el usuario puede personalizar el sitio *web*.
- *Ayuda para trámites*: existe una guía de trámites o información sobre los pasos a cumplir para realizarlos. Debe constar de al menos un trámite.

Fase de e-Democracia

- *Encuesta*: encuesta/s sobre políticas públicas municipales
- *Foro*: espacio de intercambio y discusión “activo” de políticas públicas municipales disponible para los usuarios.

2. Definiciones de regiones

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Noroeste Argentino (NOA): abarca al conjunto de los centro urbanos con 5000 o más habitantes de las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

Noreste Argentino (NEA): abarca al conjunto de los centro urbanos con 5000 o más habitantes de las provincias de Misiones, Chaco, Corrientes, Formosa.

Cuyo: abarca al conjunto de los centros urbanos con 5000 habitantes o más de las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis.

Gran Buenos Aires(GBA): abarca a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos del Gran Buenos Aires: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando y Ezeiza.

Pampeana: abarca al conjunto de los centro urbanos con 5000 o más habitantes de las provincias de Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe y el resto de la provincia de Buenos Aires no incluido en la región GBA.

Patagonia: abarca al conjunto de los centro urbanos con 5000 o más habitantes de las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.