

GOBIERNO ELECTRÓNICO EN BRASIL: ¿UN NUEVO SIGNIFICADO PARA LA RELACIÓN DEL GOBIERNO Y DEL CIUDADANO?

Cristiane Arakaki

Brasil

Universidade Brasilia

crisita@gmail.com



Graduada en Diseño Gráfico y Máster en Comunicación por la Universidad de Brasilia. Analista de proyectos de incentivo al desarrollo del turismo brasileño del Gobierno Federal de Brasil. Investigadora del Núcleo de Multimedia e Internet de la Universidad de Brasilia.

Daniela Garrossini

Brasil

Universidade Brasilia

garrossini@unb.br



Doctora en Comunicación por la Universidad de Brasilia. Es Profesora Adjunta del Instituto de Artes de la Universidad de Brasilia (UnB). Coordina el Núcleo de Multimedia e Internet (UnB), actuando en las áreas de: Tecnología de la Información y Comunicación, Metodologías de Investigación, Medios Digitales y Comunicación, con investigaciones realizadas sobre producción de contenido digital, análisis de redes sociales, gobierno electrónico y democracia electrónica. Coordina proyectos en áreas de desarrollo de metodologías para gobierno electrónico y mobile government.

Resumen

Pensar sobre efectividad en el gobierno electrónico, basado en la modernización de las organizaciones gubernamentales, significa analizar las alteraciones ocurridas desde la inclusión de nuevas plataformas, devenidas mayormente de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). En este contexto, el artículo propone presentar una metodología de evaluación de gobierno electrónico, propuesta inicialmente para la evaluación de los estados brasileños, pudiendo ser adaptada a otros modelos de administración pública.

La metodología fue ideada bajo la óptica de la comunicación y de la relación entre el gobierno y el ciudadano, y aborda dos aspectos principales: la evaluación del nivel de madurez de un programa de e-gobierno, y las características de las funciones utilizadas en los portales gubernamentales electrónicos. El primer aspecto evalúa los tipos de contenidos y relaciones establecidas entre gobierno y ciudadano. El segundo evalúa las características fundamentales, para que el usuario pueda interactuar con el gobierno a través de los portales electrónicos, de manera tal que alcance sus objetivos. La construcción de este modelo ha posibilitado la evaluación del Gobierno del Distrito Federal, trayendo de inmediato varias cuestiones relacionadas a las debilidades del gobierno en la presentación de soluciones eficientes (en relación a la comunicación con el ciudadano), así como obstáculos encontrados por el individuo en garantizar su derecho a la información pública.

Palabras-claves: Brasil, gobierno electrónico, metodología de evaluación para e-gobierno, ciudadanía digital.

Abstract

To think about the meaning of the effectiveness of the electronic government, represents analyze, based on the modernization of government organizations, the changes that occurred since the inclusion of new platforms, mostly coming from Information Technology and Communication (TICs). In this context, the article proposes to present one methodology of evaluation about the electronic government, initially proposal to the evaluation of the Brazilian states and may be adapted to other models of public administration. The methodology was created under the optical communication perspective and the relationship between the government and the citizen. Covers two main themes: the estimate of the maturity level of a e- government program and the

characteristics of the usability used on the electronic government website. The first aspect evaluates the types of content and the relationship between the government and the citizen and the second aspect evaluates the essential characteristics that made easier for the citizens to interact with the government through electronic websites and reach their purpose. The creation of this model allowed the evaluation of the Brazilian Federal District Government, bringing up several issues about the weakness of the government in the efficient presentation of solutions, regarding to the communication with the citizens and secondly, the obstacles found by the them to ensure their rights to public information.

Keywords: Brazil, electronic government, evaluation methodology for e-government, digital citizenship

1. Introducción

Con el avance de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) han ocurrido varios cambios en la sociedad, como la digitalización de las informaciones y de los servicios, que posibilitaron un acceso más universal. Al mismo tiempo, ocurre también la evolución de la función del Estado que, a partir de la reforma gerencial, empieza a preocuparse en realizar servicios de calidad, y la del ciudadano que empieza a exigir una mejor atención. En este contexto, los programas de gobierno electrónico aparecen con el objetivo de sumar eficiencia y eficacia a la gestión pública, convirtiéndose en un gran potencial como herramienta de interacción entre ciudadano y gobierno.

En Brasil, el modelo burocrático de administración pública surge en la década del 30 en un escenario de aceleración de la industrialización brasileña, cuyo pensamiento era que el Estado debía asumir el papel central en el sector productivo de bienes y servicios y también en la integración social, incluso si era sólo asistencial, sin preocuparse con la ampliación significativa de la ciudadanía. (Brasil, 1995; Magalhães, 2002)

Este modelo intervencionista ha seguido siendo válido hasta la década del 80, cuando esas funciones del Estado han tenido que ser modificadas en virtud del contexto económico-

político, representadas por la globalización económica, la crítica neoliberal hacia el intervencionismo estatal pasando por cambios en el proceso productivo causados por la Tercera Revolución Industrial. (Magalhães, 2002).

Así, en este escenario, según Bresser-Pereira (1998), la reforma del Estado brasileño involucró cuatro problemas interdependientes:

- **Económico-político:** delimitación del tamaño del Estado, donde están implicadas las ideas de privatización, tercerización y publicidad.
- **Otro económico-político:** redefinición del papel regulador del Estado, en relación con el grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado.
- **Económico-administrativo:** recuperación de la gobernanza o capacidad financiera y administrativa para poner en práctica las decisiones políticas tomadas por el gobierno. El aumento de la gobernabilidad tiene tres aspectos, el financiero que representa la superación de la crisis fiscal; el estratégico, que redefine las formas de intervención en las esferas económica y social; y el administrativo, que sería superar el camino burocrático para administrar el Estado.
- **Político:** aumento de la gestión pública o capacidad política del gobierno para mediar intereses, garantizar legitimidad y gobernar. En el aumento de la gestión pública se incluyen dos aspectos: la legitimidad del gobierno en la sociedad, y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de los intereses.

Brasil inició su reforma gerencial, con la publicación del Plan Director de Reforma del Estado y la elaboración de la propuesta de enmienda constitucional para modificar la materia acerca de la administración pública, en 1995. (Bresser-Pereira, 1998) La reforma de la Gestión Pública de 1995 tenía como objetivo principal la creación de un aparato de Estado fuerte y eficiente, y según su Plan Director (Brasil, 1995), él tendría tres dimensiones:

- **Dimensión institucional-legal:** el foco de esta dimensión era transponer los obstáculos de orden legal para obtener mayor eficiencia del aparato del Estado por medio de la descentralización de la estructura organizacional del Estado- la creación de nuevas propuestas de estructuras, como las agencias ejecutivas, regulatorias y las organizaciones sociales.

- **Dimensión cultural:** buscaba el cambio gradual de los valores patrimonialistas y de la imagen negativa de la administración burocrática hacia los nuevos valores de la administración gerencial, procurando dejar una imagen de mayor confianza.
- **Dimensión gestión:** se proponía una mayor autonomía para los gestores, por medio de cambios en los aspectos burocráticos de la administración – formalismo y rigor técnico por las propuestas de nuevas maneras de responsabilización de dichos gestores: orientación para el ciudadano-consumidor, control por resultados, competición administrada por excelencia, y control social.

El Plan Director presentó un diagnóstico del servicio público de la época, planteando que, para que la reforma del aparato del Estado fuera consistente, existía la necesidad de ir más allá de un mero reacondicionamiento de estructuras. A largo plazo, se esperaba que con la reforma fuesen producidas las transformaciones fundamentales que permitirían un nuevo Estado inductor y promotor del desarrollo social y económico del país. Para que esas transformaciones se llevaran a cabo de manera flexible capaces de soportar los nuevos desafíos, sería necesario recurrir a aspectos de naturaleza interna y externa. Los de naturaleza interna se referían a un cambio de cultura para una administración gerencial, y su consolidación con la valorización de los funcionarios públicos; y los de naturaleza externa se enfocaban en la participación de la sociedad, que “reemplaza al Estado como instrumento de ejercicio de la ciudadanía.” (Brasil, 1995: 57)

La Reforma de la gestión pública en Brasil duró desde 1995 hasta 1998, pero los procesos de reforma siguieron avanzando, sobre todo en los niveles estatales y municipales que comenzaron a adoptar nuevas prácticas de reforma de gestión. En este mismo período, ocurrían las articulaciones para la elaboración de políticas de incentivo sobre el uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los diferentes sectores de la sociedad brasileña, designada como el programa nacional para la Sociedad de la Información, SocInfo, que traía consigo no sólo nuevas posibilidades para la sociedad sino que acompañaba los cambios administrativos del gobierno brasileño.

Por otra parte, la internet en Brasil tenía su inicio en 1992, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo y medio ambiente, la ECO-92, que se celebró en la ciudad de Río de Janeiro. La inversión en infraestructura de telecomunicaciones fue estructurada para satisfacer las necesidades de comunicación por diversos investigadores, profesionales y los

gobiernos participantes de la conferencia. Hasta entonces, sólo algunas instituciones académicas y de investigación tenían acceso a la red, teniendo en cuenta que ésta era de baja velocidad. La Red Nacional de Investigación (RNP) ya había comenzado, en 1991, el despliegue de la primera versión de servicios de internet de baja velocidad con puntos de acceso en 21 estados brasileños.

La decisión del Gobierno Federal brasileño en mayo de 1995 resultó en una nota conjunta del Ministerio de Comunicaciones (MC) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). En esta nota se definieron las reglas generales para la disponibilidad y la comercialización de servicios de internet en Brasil, presentando entonces, la figura del promotor de acceso. Otra acción común de estos dos ministerios introdujo, por Ordenanza Inter-Ministerial MC/MCT N° 147, del 31 mayo de 1995, al Comité Gestor de Internet en Brasil (CGI.br), cuya misión primordial sería organizar y supervisar las funciones básicas de la infraestructura de internet en Brasil, así como planificar su desarrollo futuro de conformidad con los intereses del país. Al mismo tiempo, una ordenanza del MCT aprobó la Norma N°. 004/95, que se ocupa de la utilización de la Red Pública de Telecomunicaciones para el acceso a internet. Desde ahí la internet en Brasil tuvo un crecimiento vertiginoso. De acuerdo con los datos de CGI.br, en 1998 Brasil tenía 117.200 hosts, ocupando el 18° lugar en el mundo, ya en 2003, ese número ascendió a más de 2 millones de servidores, y el país subió hasta la 9ª posición. En el mismo período, en el sector de las telecomunicaciones sucedían dos factores importantes: la privatización del sistema brasileño de las telecomunicaciones y la creación de una agencia reguladora, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel), que permitirían una mayor y rápida disponibilidad de acceso a los medios.

Con estas medidas, Brasil presentaba un marco favorable para el inicio del proceso de articulación de una acción nacional volcada a la inserción del país en la Sociedad de la Información, teniendo en cuenta que los países desarrollados ya venían adoptando políticas e iniciativas en esta dirección. Se vio también que la reforma administrativa para una mejora del aparato del Estado, y para la regulación del uso de internet por los diversos sectores de la sociedad ocurrieron de forma simultánea siguiendo las tendencias de la economía mundial y las transformaciones sociales.

En diciembre de 1999, el gobierno federal brasileño lanza el Programa Sociedad de la Información (SocInfo). A partir de ese momento, el programa siguió una planificación que constaba de tres etapas: realización de estudios preliminares, lo que permitiría la puesta en

marcha oficial del programa; composición de propuesta detallada, sintetizadas en un solo documento, el Libro Verde; y finalmente, la elaboración de una amplia consulta a la sociedad que se traduciría en el plan detallado de aplicación, el Libro Blanco. En agosto de 1999, el grupo de despliegue comenzó sus actividades. El grupo, integrado por investigadores, representantes de instituciones gubernamentales, privadas y del tercer sector, contó con la participación de más de 300 personas en el país y en el exterior, siendo divididas en 12 grupos temáticos de discusión según sus áreas de actuación y especialización. El resultado de este trabajo fue el Libro Verde, que, de manera integral, intentaba hacer frente a todos los aspectos relevantes para la Sociedad de la información en Brasil, tales como el sector gubernamental, el sector privado, aplicaciones, investigación y desarrollo, impactos sociales y económicos.

El Programa Sociedad de la información en el Brasil se dividió en siete líneas de acción: mercado de trabajo y de oportunidades, universalización de los servicios prestados a la ciudadanía, educación en la sociedad de la información, contenido e identidad cultural, gobierno al alcance de todos, investigación y desarrollo como tecnologías clave y aplicaciones y finalmente, infraestructura avanzada y nuevos servicios. Para la ejecución de estas líneas de acción, se necesitaría responsabilidad conjunta de tres sectores: gobierno, iniciativa privada y la sociedad civil. El gobierno, en todos los niveles, debía garantizar el acceso universal a las TIC y sus servicios a todos los ciudadanos, independientemente de su situación social o su ubicación. El sector privado poseía la mayor parte de los recursos necesarios para la inversión y la innovación. Y, a su vez, la sociedad civil tendría la función de velar por el interés público, a través de organizaciones que pudiesen vigilar e influir en las administraciones públicas y organizaciones privadas.

A pesar de que estas dos acciones, no tienen una conexión formal, no se puede negar que ambas contribuyeron a la construcción de un escenario favorable para que el Estado, basado en los lineamientos del modelo de gestión y el programa SocInfo, intentase promover iniciativas para modernizar la administración pública, y al mismo tiempo, ampliar el espacio público de prestación de servicios, participación y control social mediante el uso de las nuevas tecnologías. Actualmente, en la última encuesta divulgada por CGI. BR en el curso 2011/2012, Brasil tiene aproximadamente el 38% de los hogares, entre zonas urbanas y rurales, conectados a internet. Está ubicado en el 4° lugar en el mundo por el número de hosts, que sumaron 22.212.190 hosts en julio de 2011.

Este escenario de mayor interacción y participación entre las personas e instituciones, en teoría, hace que el ciudadano tenga también la oportunidad de una mayor interacción con el gobierno, acceso a la información pertinente sobre la gestión de los intereses públicos, participación en los procesos administrativos y políticos; y por último, una nueva posibilidad para el ejercicio de la ciudadanía: la ciudadanía digital. "La posibilidad que existe de ampliar el espectro de la representación en el espacio democrático y el control público de la misma representación es lo que mejor puede proporcionar la contribución de una red como internet." (Lima, 2004: 11).

Por otro lado, los gobiernos, así como empresas privadas, están utilizando las nuevas tecnologías para reducir los gastos con puestos físicos de atención, más velocidad y control de los procedimientos internos, mayor comodidad para el "cliente/ciudadano", ya que no hay límite de tiempo ni necesidad de desplazamiento. Segundo Bigliassi (2002), existe el mito de que para prestar servicios públicos en internet, la burocracia es dejar de existir, pero de hecho, "internet no ha reducido la burocracia, sólo ha dotado a los ciudadanos de capacidad para resolver más ágilmente las barreras burocráticas existentes [...]" (Bigliassi, 2002) y, generalmente, las trabas burocráticas referentes a las obligaciones del ciudadano son las primeras a ser facilitadas.

Esta situación se hace evidente cuando observamos que en todas las esferas gubernamentales brasileñas: federal, estatal y municipal, la mayoría de las veces, la primera prestación de servicios que está informatizada y puesta a disposición en internet es aquella que tiene que ver con la recaudación de fondos, pago de tasas e impuestos. Y estos son también los que mejor funcionan, como por ejemplo, la migración de la declaración de impuesto de renta del papel-presencial hacia el sistema-internet, siendo referencia mundial en términos de eficacia y eficiencia.

Es en este contexto donde se entiende que un programa de gobierno electrónico no debe limitarse a simples proyectos de portales de gobiernos en internet, sino que debe ser una acción mucho más amplia, ya que, además de los aspectos tecnológicos, tendría que incluirse también la idea de desarrollar "un mejor gobierno" que aproxime el ciudadano hacia el gobierno. Este enfoque podría tener como apoyo la utilización de las TICs con el objetivo de mejorar los servicios, ampliar la participación y dar acceso a la información. Entendemos que de esta manera, aumenta la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y aumenta considerablemente la transparencia del sector público y la participación ciudadana. Es importante señalar que un

programa de gobierno electrónico debe tener una visión amplia del uso de las TICs, tanto para la mejora interna del propio gobierno, como también para la mejora externa. Por lo tanto, los portales de gobierno más que sitios conteniendo listas de servicios se transformarían en espacios donde el “usuario-cliente” pasaría a ser “usuario-ciudadano” contando con una mayor posibilidad de participación en el proceso político, y control social sobre las acciones del gobierno.

A pesar del considerable aumento del acceso a internet y la ampliación del número de usuarios ¿hasta qué punto los programas de gobierno electrónico están realmente desarrollándose en dirección a aproximar el ciudadano al gobierno? Si bien por un lado la prestación de servicios por medio de Internet está vinculada a los principios de universalidad, de igualdad ante la ley y de equidad en la oferta de servicios e información, garantizando el mismo trato a todos los ciudadanos, independientemente de su clase social y nivel de educación, por otro lado, no hay una mejora sustancial en la disponibilidad de estos espacios a la sociedad.

Los datos son desalentadores según el CGI.br, en 2011, los usuarios que establecieron algún tipo de contacto con el gobierno electrónico, referente a interacciones con autoridades públicas, recurrieron al gobierno electrónico para obtener información sobre organizaciones del gobierno, contabilizando un total de 23% de los usuarios, mientras que un 11% buscaron al gobierno de forma a “interactuar con organizaciones gubernamentales, como por ejemplo, hacer pedidos e descargas de formularios, llenar y enviar formularios on-line, pagar tasas e impuestos gubernamentales” (CGI.br, 2011).

El gobierno electrónico puede verse en un concepto más amplio, como “gobierno integrado o conectado”. Para ello, es necesario que la prestación de servicios y la información pública se comprometa con la integración, la consolidación y la innovación de los sistemas de apoyo, como una forma de obtener mejores resultados y ahorrar costos. El modelo debería basarse en actividades de colaboración del gobierno a través de las iniciativas creativas de todos los segmentos de la sociedad.

La apertura de canales con el gobierno electrónico nos lleva a reflexionar sobre las posibilidades de desarrollo de los espacios donde se haga real la posibilidad del ciudadano de ejercer su poder de decisión, no sólo en el momento del proceso electoral para la elección de su representante. Lo que se pretende es que la participación de los ciudadanos pueda llegar a procesos más sofisticados de interacción, permitiéndole colaborar con el gobierno por medio de

relaciones directas, sea registrando opiniones o actuando más puntualmente en los procesos decisorios del gobierno.

La preocupación que se presenta en este contexto, está en cómo podemos evaluar las iniciativas existentes y buscar dónde y de qué manera las mejoras pueden ser desarrolladas. Para ello, se propone una manera de evaluar el grado de madurez del gobierno electrónico, con especial atención a la participación de los ciudadanos. El enfoque presentado está directamente ligado al concepto formulado para definir los grados de evolución del gobierno electrónico, teniendo en cuenta principalmente las acciones del gobierno en relación a la participación. El modelo presentado es una posibilidad de método de análisis para la realización de medidas y verificación de la participación ciudadana por medio de las TICs, utilizando como objeto de análisis los portales gubernamentales on-line. Esta forma de evaluación ayuda a identificar cómo es la inserción de los ciudadanos en este proceso y si los portales gubernamentales están preparados para esta forma de comunicación. Los estudios iniciales en el proceso de verificación de los niveles del gobierno electrónico posibilitaban medidas a partir de grados de participación, pero no resolvían el problema desde el punto de vista propositivo de nuevos modelos que piensen efectivamente en la expansión del espacio y de las formas de participación e incluyan la preparación de interfaces accesibles y fáciles de utilizar, o incluso adaptables a las necesidades y características de cada ciudadano. Esto permite que la sociedad haga propios recursos existentes y use espacios abiertos institucionalizados para consolidar la posibilidad de una actuación eficaz de los ciudadanos junto con los gobiernos.

2. ¿Cómo evaluar las estructuras de e-gobierno? : Opciones metodológicas

Este escenario de mayor interacción y participación entre personas e instituciones, permite que los portales de gobierno no sean sólo un sitio con una lista de servicios e informaciones, sino también un medio de acercamiento entre el gobierno y el ciudadano. Sin embargo, ¿hasta qué punto los programas de gobierno electrónico promueven esta aproximación?

Es necesario una observación cuidadosa para evaluar el gobierno electrónico desde el punto de vista del ciudadano, analizando los espacios digitales que el gobierno proporciona, como la materialización de estructuras y la información virtual, o sea, el modo en que el gobierno se presenta ante la sociedad. De esta manera, podremos comprobar si se cumple la función de “estar online” y sobre todo su función como un instrumento de aproximación en la

relación gobierno-ciudadano. La evaluación que se propone se compone de dos partes: la evaluación del grado de madurez del programa de gobierno electrónico, como una manera de verificar la disponibilidad de servicios e información a los ciudadanos y la evaluación de la usabilidad del portal, que se encarga de comprobar hasta qué punto la información es de fácil acceso, comprensible y adecuada a las realidades de los ciudadanos.

2.1 Evaluación del grado de madurez de un programa de e-gov

La metodología para la evaluación de madurez de los programas de gobierno electrónico presentada fue desarrollada por el Centro de Estudios en Tecnología de la Información para el Gobierno de la Fundación Getulio Vargas (TecGov), institución de investigación brasileña (Torres, 2006). Esta metodología propone que el grado de madurez de los programas de gobierno electrónico de municipios brasileños sean evaluados por medio de sus portales disponibles en internet. Esta metodología que fue diseñada originalmente para evaluar a los municipios precisó de adaptación al momento de aplicarla en otras esferas de gobierno. Las variables, categorías y dimensiones propuestas por el TecGov fueron analizadas y, se concluyó que, para medir la madurez de un programa de gobierno electrónico, tres dimensiones analíticas eran suficientes: tipo de contenido o servicio, grado de relación con el ciudadano y el nivel de gobierno electrónico.

2.1.1 Tipo de contenido

Esta dimensión de evaluación proporciona datos acerca del tipo de información o servicios que tiene mayor presencia en los portales gubernamentales. Estos datos sirven como prueba de los resultados de los análisis de la dimensión del nivel de gobierno electrónico. Cada nivel de gobierno electrónico se caracteriza por un tipo de información o servicio. Está dividida en 16 categorías, cuyos pesos varían de acuerdo con la pertinencia y el grado de complejidad de la información o servicio (Tabla 1).

Tabla 1: Tipo de contenido o servicio

Categoría	Peso
01 - Información básica	1
02 - Conociendo al Gobierno o Localidad	2

03 – Noticias	3
04 - Legislación, normas, estatutos, políticas	4
05 – Planificación, presupuesto y acciones del gobierno	4
06 - Utilidad pública	4
07 – Interacción, entradas, emisión de documentos	6
08 - Inscripción, registros y solicitud	5
09 – Atención al público	7
10 - Transacciones financieras	9
11 - Servicios simples para los ciudadanos y empresas	4
12 - Servicios especiales	8
13 - Servicios sofisticados para los ciudadanos y empresas	9
14 – Servicios más sofisticados para los ciudadanos	10
15 - Integraciones de procesos	11
16 - e-Democracia	12

Fuente: Adaptado de Torres (2006)

2.1.2 Grado de relación con el ciudadano

Esta dimensión identifica cuál es el grado de relación que el gobierno mantiene con el ciudadano, por medio del portal , y está compuesta de tres categorías, cuyos pesos varían según el nivel de relaciones que cada una ofrece.

La categoría de relación impersonal se refiere a la información o servicios generales ofrecidos a cualquier persona o institución sin que haya necesariamente un direccionamiento. La categoría de relación por grupos o clases se refiere al contenido dirigido a grupos con intereses en común, por ejemplo, “inscripción en las escuelas públicas”, “materiales educativos para los

estudiantes” y “registro para la obtención de becas de estudios y transporte escolar” que son de interés para los alumnos y los padres de los estudiantes (Tabla 2).

Tabla 2: Grado de relacionamiento con el ciudadano

Categoría	Peso
01 – Relación impersonal	1
02 – Relación por grupos o clases	2
03 – Relación personal (uno-a-uno)	4

Fuente: Adaptado de Torres (2006)

2.1.3 Nivel de gobierno electrónico

En esta visión, las variables de análisis están agrupadas en uno de los cinco niveles de madurez de gobierno electrónico: “presencia básica”, “presencia intensiva e interacción”, “servicios y transacciones financieras”, “integraciones vertical y horizontal”, “integraciones sin fronteras” (Tabla 3).

Tabla 3: Nivel de gobierno electrónico

Categoría	Peso
01 - Presencia básica	1
02 - Presencia intensiva e interacción	2
03 - Servicios y Transacciones financieras	3
04 – Integración interna	4
05 - Integración sin fronteras	5

Fuente: Adaptado de Torres (2006)

Cada categoría reúne una serie de variables que son evaluadas y pueden recibir una puntuación de cero a cinco, según lo descrito en la Tabla 4.

Tabla 4: Tabla de puntos

Puntuación	Descripción
0	Muy pobre o inexistente
1	Muy pobre
2	Pobre
3	Bueno
4	Muy bueno
5	Excelente

Fuente: Torres (2006)

A partir de estas variables, es posible obtener índices específicos de las categorías mediante el cálculo del promedio ponderado, donde el índice de cada una de las categorías es la sumatoria del producto de las notas finales de las variables con sus respectivos pesos, dividido por la suma de los pesos.

$$I_c = \frac{\sum V_f \times P_v}{\sum P_v}$$

Donde,

I_c = índice de la categoría

V_f = nota final de la variable

P_v = peso de la variable en la categoría en cuestión

Por lo tanto, es posible calcular un índice general de cada una de las dimensiones, nuevamente mediante el promedio ponderado, siendo el índice de la dimensión igual a la suma del producto de los índices de las categorías con sus respectivos pesos, dividido por la suma de los pesos.

$$I_d = \frac{\sum I_c \times P_c}{\sum P_c}$$

Donde,

I_d = índice de la dimensión

I_c = índice de la categoría

P_c = peso de la categoría

La utilización del promedio ponderado garantiza que todos los índices permanezcan en el mismo grado de puntuación de 0 a 5, sin importar el peso de la categoría, o si tiene muchas o pocas variables. Eso es importante para tener criterios homogéneos de comparación y análisis de los datos.

Se recomienda que la evaluación se realice por lo menos por cinco expertos con experiencia y familiaridad en el uso de los servicios de internet y servicios online. Estos especialistas deben recibir instrucciones y explicaciones sobre las variables, categorías y dimensiones. Pero sólo deben evaluar las variables, sin preocuparse por la clasificación, e ir registrando comentarios al respecto si fuera necesario.

$$V_f = \frac{\sum N_{ax}}{x}$$

Donde,

V_f = nota final de la variable

N_{ax} = nota del especialista

x = cantidad de especialistas

2.2 Evaluación de la usabilidad de los portales del gobierno

Los conceptos de usabilidad y accesibilidad están dentro del ámbito de lo que llamamos “acceso universal” - la capacidad de establecer la comunicación y el intercambio de conocimientos, independientemente del hardware, del software, la infraestructura de red, idioma, cultura, localización geográfica, habilidad física o mental (Dias, 2003: IX). Por lo tanto, es importante comprender claramente qué es accesibilidad y usabilidad para que se puedan utilizar los dos conceptos juntos.

Es evidente que, en el contexto de este trabajo, la usabilidad está siendo considerada desde la perspectiva del usuario, es decir, la usabilidad sería el aspecto que asegura que el portal del gobierno sea fácil de usar, eficiente y agradable, optimizando las interacciones entre los ciudadanos y el gobierno a través de dicho portal. Para tener esa usabilidad es necesario alcanzar

los siguientes objetivos: eficacia, eficiencia, seguridad, facilidad en el aprendizaje y memorización (Preece, Rogers, Sharp, 2005).

Para la evaluación de usabilidad, se optó por el método de evaluación heurística, que se puede definir como una técnica de inspección en la cual un grupo de especialistas evalúa una interface y sus elementos a partir de una serie de categorías que son denominadas como categorías heurísticas. Debe ser aplicada por lo menos por cinco especialistas para la obtención de los datos que serán analizados en cuanto a los criterios establecidos, y más aún, responder a los objetivos de la usabilidad. Cada una de las categorías heurísticas recibe su puntuación según la escala de gravedad (Tabla 5) y si fuera necesario, los especialistas registran comentarios.

En este trabajo las heurísticas adoptadas fueran compiladas y basadas en diversos autores, como por ejemplo, Nielsen (1993), Preece (2005), Dias (2003) y Villela (2003), siendo 28 en total y divididas en dos categorías: i) navegabilidad, y ii) diseño de interface y arquitectura de la información.

Tabla 5: La gravedad de los problemas de usabilidad

Nivel	Característica	Descripción
1	Irrelevante	Cuando no afecta al usuario.
2	Leve	Cuya solución es de baja prioridad.
3	Serio	Afecta al usuario y debe ser resuelto cuanto antes.
4	Crítico	La solución es prioridad absoluta, pues impide el uso del sistema.

2.2.1 Navegabilidad

Esta categoría combina las heurísticas de forma que se refieren tanto a aspectos de navegación como acceso al portal. Es considerada esencial para que el usuario pueda interactuar con el portal y lograr sus objetivos. (Tabla 6)

Tabla 6: Heurísticas de Navegabilidad

Navegabilidad

Navegabilidad
Complejidad da URL.
Rapidez de acceso a las páginas del sitio.
El usuario tiene informaciones sobre: “¿Dónde estoy?” y “¿Dónde puedo ir?”
¿El portal posibilita el retorno a la página anterior?
¿Existen formas de orientación – menú, barras de navegación, mapas, que auxilian a los usuarios a no perderse?
¿La herramienta de búsqueda funciona bien? ¿La búsqueda es restringida al contenido del portal? ¿Los mejores resultados son presentados antes?
¿Los links se diferencian claramente de los textos típicos?
¿Los links que utilizan textos, usan textos que son muy explícitos, con información suficiente sobre el contenido de la dirección apuntada?
¿Los links apuntan exactamente para el contenido descrito en él?
¿Los links que indican que se accionará un dispositivo (audio, video, correo electrónico, otros) lo cumplen?
¿Es posible interrumpir/cancelar el procesamiento o transacción actual?
¿La cantidad de clics necesarios para que el usuario llegue al contenido deseado, es grande? (Se recomienda que no ultrapase 4 clics)
¿Existen páginas de ayuda para los usuarios sin experiencia?
¿Existen páginas “huérfanas”, sin ninguna indicación de opciones de navegabilidad posibles?
¿La navegabilidad por el portal es comfortable?

2.2.2 Diseño de la interface y arquitectura de la información

En esta categoría se encuentran presentes las heurísticas que se refieren a la organización de las informaciones y padrones visuales del portal. La manera como los elementos se organizan

interfieren en la eficacia y eficiencia del uso, y también en la propia navegabilidad del portal, puesto que pueden facilitar o dificultar el entendimiento del usuario sobre la lógica utilizada. Ya las heurísticas de estandarización visual están más conectadas con los objetivos de la experiencia del usuario, y son más subjetivas, debido a que a menudo sufren influencias de las preferencias personales del evaluador. (Tabla 7)

Tabla 7: Heurísticas del Diseño y Arquitectura de la Información

Diseño y Arquitectura de la Información
¿Existe un diseño gráfico efectivo?
¿ El layout permite que el tamaño del site sea ajustado de acuerdo con las definiciones de la pantalla?
¿Existen páginas muy grandes?
¿Las páginas presentan demasiados espacios en blanco?
¿Las páginas presentan demasiadas informaciones?
¿Las imágenes son utilizadas de manera que contribuye con la claridad de las informaciones o de los servicios?
¿Las informaciones y los servicios disponibles están agrupados en categorías semejantes?
¿Las informaciones o elementos importantes están visibles en la primera parte de la pagina, o sea, que no haya necesidad de ir pasando la pantalla en sentido vertical para encontrar el resto de los elementos?
¿Las informaciones presentadas son actualizadas?
¿ La estructura del portal está de acuerdo con el contexto de las tareas realizadas por los usuarios y no con la estructura organizacional o con las innovaciones tecnológicas? (La estructura debe ser determinada por las acciones que los usuarios pretenden hacer por medio del portal.)
¿ Las informaciones son presentadas siguiendo un orden lógico relacionado a la tarea a realizar, y no en una estructura lineal (orden numérica o alfabética)?

Diseño y Arquitectura de la Información

¿Son utilizadas palabras de la lenguaje natural y/o técnico corporativo que sean familiares a los usuarios? (No deben ser usados términos nuevos cuando los términos padrón ya son conocidos por los usuarios.)

¿El portal tiene foco en el contenido (informaciones y servicios) que sean relevante para el ciudadano y no en propagandas?

A partir de dos evaluaciones, se consigue un diagnóstico amplio de la situación en la que se encuentra el programa del gobierno electrónico evaluado: la evaluación del grado de madurez ofrece datos detallados sobre el contenido del portal, y su posibilidad de interacción, por otra parte la evaluación de la usabilidad muestra cómo ese contenido es presentado y organizado. Estos resultados sirven para evaluar la estrategias existentes, modificarlas y, si fuera necesario, proponer nuevas. Lo ideal es que el proceso de vigilancia y evaluación sea periódico, para que el programa esté en permanente evolución.

En 2008, se evaluó el programa de gobierno electrónico del Distrito Federal de Brasil, donde se encuentra la capital del gobierno brasileño, llamado e-GDF. En esta época, fue constatado que no había visión estratégica, planificación e integración de las acciones con relación al programa. En el momento de su creación, en 2003, los documentos determinaron los objetivos que serían alcanzados, los principios y padrones que serían seguidos y las funciones del equipo responsable, entre otros. Así mismo, la realidad presentada era otra.

El portal presentó todo tipo de contenido, de todas las fases de e-gov, pero sin conseguir un bueno resultado en los índices, por lo cual ha provocado una cierta duda con relación a la clasificación del nivel de madurez. Sin embargo, con el bajo nivel de desempeño de las informaciones institucionales más básicas, el programa ha sido clasificado como nivel primario en relación al gobierno electrónico.

De esta misma manera, en el aspecto de la usabilidad, la ausencia de planificación e integración de las acciones fue claramente percibida. El portal presentó varios problemas de navegabilidad, como por ejemplo, links rotos y errores disfuncionales, además de la ausencia de elementos que facilitarían la localización y navegación. Se observó una presentación y organización de las informaciones, como: proyecto grafico inconsistente, ausencia de padrón en

la categorización de las informaciones, y mala localización de los elementos dentro de la página. Todos esos problemas generan molestia en la navegación, desorientación del usuario y dificultad de comprensión y aprendizaje, afectando su desempeño. Con estos resultados, se espera que los gobiernos adopten políticas más efectivas en relación al gobierno electrónico en todas las esferas, analizando sus directrices, y proponiendo nuevas estrategias, pues se cree que programas de ese tipo sí pueden contribuir potencialmente para el aumento de la participación ciudadana.

De esta manera, se percibe la importancia de mirar al gobierno electrónico más allá de los aspectos tecnológicos ya que un portal en internet no es suficiente. Se debe principalmente adoptar la idea de desarrollar “un gobierno mejor”, enfocado en el ciudadano, tanto en el cumplimiento de los servicios, como en la aproximación con el gobierno de manera sistémica. Por lo tanto, el portal podría asumir otras funciones además de ser sólo un lugar para disponer contenido, el portal se convertiría en un medio de contacto entre el ciudadano y el gobierno, pero garantizando la comunicación en ambos sentidos, y por lo tanto, permitiendo un canal más de participación ciudadana.

Consideraciones finales

El objetivo del estudio, da por sentado que el surgimiento de programas de gobierno electrónico es resultado de los cambios que vienen ocurriendo en la sociedad contemporánea principalmente en virtud de dos movimientos: la evolución del Estado y la aprobación de las Tics en los diversos sectores de la sociedad. En este contexto, es posible entender que la finalidad de una política de gobierno electrónico más allá de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, debe también tener como enfoque la verdadera ciudadanía digital, y mirar el gobierno electrónico como una iniciativa posible de reducción de la burocratización entre gobierno y el ciudadano.

El modelo presentado es una posibilidad de método de análisis para la realización de medidas y verificación del nivel de madurez de un programa de e-gobierno y de las características de usabilidad utilizadas en los portales gubernamentales electrónicos. Considerando que los recursos tecnológicos de información y comunicación, principalmente la internet, posibilitan que la comunicación suceda de manera más directa entre ciudadanos y gobiernos, lo que se sugiere es una posibilidad de análisis que abra los espacios, en una democracia esencialmente de representación, a la participación ciudadana.

Esta manera de evaluación, como se puede constatar en el ejemplo presentado sobre el Gobierno de Distrito Federal brasileño, posibilita la realización de medidas a partir de los contenidos y su disponibilidad en los portales gubernamentales. Se considera que los resultados obtenidos por medio de la metodología son válidos, pues, es por medio del mapeo de situación en que se encuentra el programa de gobierno electrónico, que se podrá supervisar la evolución constante y la evaluación de las estrategias existentes y por los cuales será posible reunir datos que servirán de apoyo al uso efectivo de los recursos y espacios abiertos institucionalizados, para que sea consolidada la posibilidad de actuación del ciudadano junto a los gobiernos.

Referencias

Bigliassi, Renato. (2002): “Gobierno electrónico e teoría dos serviços públicos”. En: AR Revista de derecho infomático, n. 46. Editora Alfa-Redi,
[<http://www.alfaredi.org/rdiarticulo.shtml?x=1522>].

Brasil. (1995): “Plano Diretor do aparelho de reforma de Estado”. Brasília, Câmara da Reforma do Estado.

Bresser-Pereira (1998): “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. En Lua Nova Revista de Cultura e Política, número 45,
[http://www.reformadagestaopublica.org.br/ver_file.asp?id=493].

CGI.br. (2011): “Indicador de número de hosts em 2011”. En
[<http://www.cetic.br/hosts/2011/index.htm>].

Dias, Claudia. (2003): *Usabilidade na Web: Criando Portais Mais Acessíveis*, Rio de Janeiro: Alta Books.

Lima, Paulo H.; Selaimen, Graciela (orgs.). (2004): “Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação: um tema de todos”, Rio de Janeiro: Rits. En [<http://www.infoinclusao.org.br>].

Magalhães, José A. (2002): *Ciência Política*, Brasília: Vesticon.

Nielsen, Jakob. (1993): *Usability Engineering*, San Francisco: Morgan Kaufmann, Inc.

Preece, Jennifer; Rogers, Yvonne; Sharp, Helen. (2005): *Design de interação homem-computador*, Porto Alegre: Bookman.

Torres, Noberto (org.). (2006): “Avaliação de Websites e indicadores de e-gov em municípios brasileiros: relatório final”. São Paulo: FGV. En
[http://www.sumaq.org/egov/WF_Publicaciones.aspx].

Vilella, Renata M. (2003): “Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web”. Dissertação (mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação da UFMG, Belo Horizonte.