



“Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales”



María Laura Pagani. Licenciada en Sociología (UNLP). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (UNLP). Docente de la Licenciatura en Sociología y de la Maestría en Políticas del Desarrollo (UNLP). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



Marta Valeria Pau. Ingeniera en Sistemas de Información (UTN). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Diplomada Superior en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Posgrados en Políticas de Gobierno Abierto y Acceso a Datos Públicos (TOP-UNL) e Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico (OEA). Tutora curso “Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas” (OEA). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Provincia de Buenos Aires.

Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales

La aplicación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante NTIC) en parte de los gobiernos locales y la relación de éstos con la sociedad, es actualmente objeto de análisis desde ámbitos académicos y de gestión, por representar la mínima escala de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, este artículo tiene dos ejes centrales. Por un lado, se presentan datos de un relevamiento de los sitios web de los 135 Municipios de la Provincia y de los Honorables Consejos Deliberantes (en adelante HCD), realizados durante abril de 2013 y marzo de 2014, respectivamente, donde se analizan el grado de desarrollo de las páginas web municipales, políticas y herramientas de modernización, búsqueda de información, utilización de redes sociales, entre otros. Por otro lado, se proponen una serie de herramientas tecnológicas que podrían fortalecer el rol de los ediles, a la vez que promueven la participación ciudadana, la colaboración y la transparencia.

Para abordar la aplicación de las tecnologías es necesario comprender conceptos tales como NTIC, Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto, que a su vez posibilitará enmarcar desde qué lugar y con qué instrumentos fueron observadas las páginas web.

Conceptos generales alrededor de las Tecnologías de la Información y Comunicación

Existe en la bibliografía abundante referencia en el tema de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC). Para comprender su evolución hacia las NTIC podemos definir a esas “viejas” TIC como el conjunto de sistemas y recursos necesarios para administrar la información digitalizada, y los medios necesarios para convertirla, almacenarla, administrarla, transmitirla y encontrarla. En este sentido, hace un par de décadas, al hablar de TIC los medios electromagnéticos referenciados lo constituían el disco duro o *hard disk*, el disco magnético o *diskettes* de 3^{1/2} o 5^{1/4} pulgadas, el disco compacto (en adelante CD-ROM), la unidad central de procesamiento (en inglés *Central Processing Unit*, CPU), entre otros. En el campo de las comunicaciones, se contaba primordialmente con el teléfono, el fax, la radio y la televisión.

Sin embargo, y en general, no se tenía en cuenta tanto a los casetes y reproductores de audio como a las filmadoras o videograbadoras como TIC, mientras que estos soportes también eran utilizados en el marco de estas tecnologías.

Con la evolución de la tecnología tanto de *hardware*¹¹⁰, *software* y de telecomunicaciones, se produjeron avances impactantes gracias a la vinculación e integración de las versiones mejoradas respecto a sus antecesoras, en una “nueva” configuración física. Ésta incluye a la electrónica como tecnología base que soporta el desarrollo de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual.

Las NTIC se valen de la interactividad como fuente de comunicación entre individuos, objetos, conocimiento y la forma de procesar la información. En este sentido, González Oñate (2009: 2) describe “Hemos pasado, por tanto, de la cultura de los media, caracterizada por la transmisión e intercambio de información, a la cultura de la tecnología de la comunicación, donde el individuo ha adaptado el rol de protagonista dentro de la cadena de la información, ha adquirido nuevos hábitos en el uso de las nuevas tecnologías y, como consecuencia de este conocimiento adquirido, se ha vuelto mucho más exigente a la hora de recibir información”.

De esta manera, las NTIC aportaron un valor fundamental en la forma de comunicar y comunicarnos. El impacto se produjo en múltiples esferas generando nuevas territorialidades digitales. Sin embargo, la globalización sigue reproduciendo fronteras, no sólo territoriales, sino relacionadas con las capacidades en el acceso a las NTIC.

Apoyando lo anterior, Castells (1996:5) expresa: “En efecto, la capacidad o falta de capacidad de las sociedades para dominar la tecnología, y en particular las que son estratégicamente decisivas en cada periodo histórico, define en buena medida su destino, hasta el punto de que podemos decir que aunque por sí misma no determina la evolución histórica y el cambio social, la tecnología (o su carencia) plasma la capacidad de las sociedades para transformarse, así como los usos a los que esas sociedades, siempre en un proceso conflictivo, deciden dedicar su potencial tecnológico”. No debemos olvidar que estas capacidades que se encuentran vinculadas a factores culturales, sociales, políticos, educativos, entre otros. En este sentido, surgen concepciones como el de brecha digital, que comienza a nombrarse en el año 1995¹¹¹, como la diferencia socioeconómica entre aquellos individuos y comunidades que tienen acceso a Internet, y aquellos que no.

¹¹⁰ El término *hardware* (parte dura) se refiere a todas las partes tangibles de un sistema informático: cables, gabinetes, periféricos de todo tipo y cualquier otro elemento físico involucrado. Contrariamente, el soporte lógico es intangible y es llamado *software* (parte blanda). <http://es.wikipedia.org/wiki/Hardware>. Fecha de consulta: 2/12/14.

¹¹¹ Una de las definiciones más sencillas y tempranas fue formulada por la Agencia Nacional de Telecomunicaciones e Información. Esta institución gubernamental estadounidense enunció en 1995 el término *digital divide* para referirse a la desigualdad entre los que tienen un ordenador y los que no lo tienen (Lacruz y Clavero Galofré, 2010).

Actualmente esta concepción se encuentra mejor representada por la denominación de estratificación digital, dado que la brecha existente está sesgada por las siguientes características:

- Geográfica: aparece debido a las diferencias de acceso a las TIC que puede tener un mismo territorio o entre zonas de un país.
- Generacional: refiere al distanciamiento que se presenta en cuanto al uso y apropiación de las tecnologías, entre diferentes grupos de usuarios según su rango de edad: nativos digitales (15-25 años); inmigrantes digitales (26-55 años) y analfabetos digitales (más de 56). Es de destacar que estas categorías son a modo de ejemplo y que se van modificando constantemente y según las características de las distintas regiones.
- Calidad de uso: limitación/posibilidad para utilizar los recursos de la red. Implica la diferencia entre tener acceso a las TIC y saber cómo usarlas.

Siguiendo a Ramírez Plascencia (2011) coincidimos en que la brecha digital está intrínsecamente relacionada con el acceso de oportunidades en el área educativa, económica y social, por lo tanto no es una mera clasificación de individuos con acceso o no a Internet, sino que se vincula con condiciones más estructurales como las referidas a la pobreza, la inequidad y la falta de oportunidades. Así, denota un fenómeno social que está presente siempre en mayor o menor medida en todas las sociedades y que, generalmente, afecta a personas y grupos vulnerables. En esta misma línea, Kaufman (2013) afirma que la brecha en la actualidad termina siendo de tipo socio-económico o analógica, más que digital y que, en este sentido, se requiere desarrollar innovaciones complementarias (no técnicas) con pretensiones de universalidad e impacto entre los sectores más desfavorecidos.

Por otro lado, tal como se comentó anteriormente, la revolución tecnológica fue más allá de los medios físicos, también se produjeron importantes y determinantes avances en cuanto al desarrollo de las web. En este sentido, en los inicios de internet se hablaba de la web 1.0 que se trataba de una web de sólo lectura, la cual no podía ser modificada más que por su autor, y en la que no se podían hacer comentarios ni respuestas. Su objetivo era informar al usuario con lecturas sistemáticas y en función de las siguientes características:

- Existencia de pocos productores de contenidos y muchos lectores.
- Páginas estáticas.
- La actualización de los sitios no se realizaba en forma periódica.
- Los sitios eran direccionales y no colaborativos.
- Los usuarios eran lectores consumidores.

Ejemplos de desarrollos web 1.0 fueron los sitios tipo Double Click (servicios de

publicidad en internet), Terra (servicios de contenidos a portales de internet), Netscape (navegador web) y las enciclopedias Británica y Encarta.

Con la evolución hacia la web 2.0 llegó una web basada en comunidades de usuarios, posibilitada a través de una serie de aplicaciones y páginas de internet que proporcionan servicios para que éstos puedan tener el control de sus datos. La base del 2.0 es brindar información al usuario para que interactúen entre sí, en función de dos características principales: 1) se pasa de una web informativa, creada por expertos, a una web social donde cualquiera puede participar fácilmente; y 2) aparecen aplicaciones web muy potentes y sencillas de manejar enfocadas al usuario final. Ejemplos de estos desarrollos lo constituyen las redes sociales Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, LinkedIn, y los entornos colaborativos o comunidades como Wikipedia, Google y Yahoo, entre otros.

Actualmente, nos encontramos en la etapa de la web 3.0 de los “agentes inteligentes” que por medio de técnicas de inteligencia artificial mejoran la obtención de conocimiento. Muestra de esto lo representan las web semánticas, en la que a través de avanzados motores de búsqueda se interpreta las palabras que usamos para crear y mostrarnos contenido relevante afín a los criterios más utilizados.

Las NTIC brindan la posibilidad de modificar el modo en que los gobiernos y los ciudadanos interactúan debido a que permiten la comunicación “desde cualquier lugar y a cualquier hora”, favorecen la transparencia, colaboran con la mejora en el manejo de la información y optimizan la gestión y los procesos de las administraciones.

En ese sentido, y particularmente en los gobiernos locales, la aplicación de las NTIC promueve la rapidez, gracias a la existencia de los procesos online y procesos en móviles; la eficiencia, ya que si todos los elementos de los sistemas de información de los municipios están integrados y son simples en su operatoria, facilitan la interconexión entre los diferentes departamentos municipales; el seguimiento, porque contar con un sistema de gestión documental o con herramientas tipo Ventanilla Única Municipal, permitirá al municipio conocer en cada instante el estado de una determinada solicitud ciudadana y, finalmente, la participación ciudadana, dado que a través de esta instancia se genera una mayor y más fluida comunicación con los ciudadanos.

Es decir, las NTIC posibilitarían una nueva interacción entre los gobiernos (en todos sus niveles) y sus ciudadanos, organizaciones y empresas. De esta manera, hace algunos años se viene desarrollando el concepto de Gobierno Electrónico o Administración Electrónica. Para estas denominaciones existe abundante bibliografía desde ámbitos públicos, técnicos y académicos (UNESCO, 2003; Del Brutto, 2003; Finquelievich, 2005; CLAD, 2007; Kaufman y Piana, 2007; Tesoro,

2008; entre otros). Sólo para contextualizarlas, decimos que comprenden la utilización de las TIC en la gestión interna de las administraciones públicas, el acceso ciudadano a diferentes tipos de información, las transacciones con el gobierno, la prestación de servicios públicos y la participación ciudadana.

Se espera a través del Gobierno Electrónico, y la aplicación de las NTIC, la continua optimización en las relaciones internas de la administración pública (es decir, entre áreas de gobierno y del gobierno con sus empleados) y externas (del gobierno con la ciudadanía), en pos de la optimización en la entrega de productos y servicios gubernamentales.

En otras palabras, el Gobierno Electrónico tiene dos campos de acción: uno hacia dentro de la administración, el *Back Office*, representado por los programas, acciones e iniciativas relacionadas con la aplicación de las NTIC a la organización y sus procesos internos y; otro hacia afuera, el *Front Office*, referido a las iniciativas en las cuales las tecnologías son aplicadas para brindar servicios y mejorar la relación con los actores externos a la administración. Con la implementación de estas iniciativas se promueve una nueva interacción entre el gobierno y otros actores, ya sean ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y empresas.

En este sentido, para el *Back Office* existen instrumentos específicos que permiten su desarrollo como lo son los sistemas verticales y horizontales (o transversales). Los primeros están preparados para cubrir áreas concretas y de forma independiente del resto de los sistemas verticales de las demás áreas de la organización. En esta categoría se encuentran los sistemas de recaudación tributaria, de gestión hospitalaria y de gestión de planes de sociales, entre otros. Mientras que los horizontales o transversales tienen la característica de cubrir en una misma y única plataforma los requerimientos de diversas áreas de la organización. Así, todos los ámbitos organizativos, de procedimientos, registros, controles, etc., de las diferentes áreas se gestionan desde un único sistema, con un aspecto homogéneo. Ejemplo de esto son los sistemas de recursos humanos, de gestión de expedientes, de administración financiera, etc.

Otra de las tecnologías que permitió avances importantes en la gestión interna de las organizaciones son los denominados "servicios web". Esta es una tecnología que utiliza un conjunto de protocolos y estándares que sirven para intercambiar datos entre aplicaciones. De esta manera, distintas aplicaciones de software desarrolladas en lenguajes de programación diferentes, y ejecutadas sobre cualquier plataforma, pueden utilizar los servicios web para intercambiar datos en redes de clientes y servidores como lo es internet. Así, la interoperabilidad se consigue mediante la adopción de estándares abiertos.

Pero las NTIC, además del soporte instrumental que aportaron al desarrollo de las áreas internas de las administraciones, también dieron un gran impulso en función

del *Front office*. En este sentido, existen una serie de herramientas asociadas que permiten, particularmente a los municipios por ser la “última milla¹¹²” de cara al ciudadano, generar una constante relación y comunicación con la ciudadanía y abrir nuevos canales de interacción, a través de:

- Páginas Web: para el contacto online entre el municipio y la ciudadanía;
 - Portales de servicios digitales: para resolver trámites a través de la web;
 - Correo electrónico: de carácter institucional y que efectivamente responda las consultas, solicitudes, saludos, etc., por parte de los ciudadanos;
 - Listas de distribución: permite la entrega de información a suscriptos;
 - Foros web y foros de noticias: generan y posibilitan espacios de interacción y participación;
 - Chat en línea: para el intercambio de opiniones de manera instantánea;
 - Encuestas: mostrando una situación municipal en un momento determinado obtenida a través de las respuestas ciudadanas solicitadas en la página web.
- Entonces, para alcanzar las potencialidades que suelen asociarse a las NTIC, el Estado debe aplicarlas en función de:

- mejorar la gestión interna;
- facilitar el acceso ciudadano a diferentes tipos de información;
- gestionar las demandas de la ciudadanía ante el Estado;
- agilizar la óptima prestación de servicios públicos; y
- promover la participación ciudadana.

Pero lo anterior no debe quedar en meras declaraciones de interés, debe constituirse en hechos concretos para satisfacer las expectativas ciudadanas en cuanto a:

- acceder a más y mejor información;
- ejercer control a las autoridades;
- aumentar espacios de influencia;
- aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y los recursos, a través de la obtención de productos y servicios de calidad.

Pero detengámonos un momento, ¿todo lo anterior es así?, con la aplicación de las NTIC conseguiremos: ¿rapidez?, gracias a la existencia de los procesos online y

¹¹² El término “última milla” es muy usado en informática, especialmente en telecomunicaciones. Define al tramo final de una línea de comunicación que llega al usuario final.

procesos en dispositivos móviles; ¿eficiencia?, ya que si todos los elementos de los sistemas de información de la administración pública están integrados y son simples en su operatoria, facilitarían la interconexión entre las diferentes dependencias provinciales o municipales; ¿seguimiento?, dado que contar con un sistema de gestión documental o con herramientas tipo ventanilla única, permitiría a la administración conocer en cada instante el estado de una determinada solicitud ciudadana y; finalmente, ¿participación ciudadana?, dado que a través de esta instancia generamos una mayor y más fluida comunicación con los ciudadanos.

Vale tratar de responder a esos interrogantes expresando que sólo por la aplicación de tecnologías no se alcanzarán los objetivos buscados. Las NTIC representan un medio y no un fin en sí mismo para alcanzarlos. Es tentador caer en el esnobismo de transpolar prácticas que han resultado exitosas en otras instancias o informatizar procesos *per se*, con el pensamiento mágico que sólo sucederá. La acción misma del Estado debe estar alineada para concretar en la práctica los objetivos buscados, ya sea a través de la reingeniería de procesos administrativos, la adecuación de las estructuras organizativas, la capacitación y profesionalización de sus recursos humanos y, fundamentalmente, la decisión política de las máximas autoridades acompañada de una buena gestión de la comunicación interna. Y lo prioritario, todo ello debe ser parte de un proyecto más amplio de gobierno.

En síntesis, el gran desafío para la implementación de proyectos que involucren la aplicación de NTIC y que transversalicen a la organización, es alcanzar el compromiso político de sus decisores, promover el cambio cultural y organizacional, obtener y generar recursos humanos calificados y, finalmente, integrar a todos los actores de la misma.

Todas estas acciones del Gobierno Electrónico convergen y agregan valor en un nuevo modelo de gestión, el Gobierno Abierto¹¹³. Éste parte de la idea del empoderamiento ciudadano en la gestión de los asuntos públicos y se hace posible en la actualidad por la existencia de internet y las NTIC. El mismo se sustenta en tres principios básicos (Calderón y Lorenzo, 2010): Transparencia, Colaboración y Participación, los cuales, en líneas generales y de acuerdo a la Declaración de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto, comprenden:

- aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. En este sentido, los gobiernos recopilan y generan información, y los ciudadanos tienen el derecho a solicitarla.

¹¹³ Para ampliar la concepción de Gobierno Abierto se recomienda la lectura, en este libro, del artículo de Migliore y Pau "El Gobierno Abierto en la provincia de Buenos Aires. Prácticas concretas de gestión"

- apoyar la participación ciudadana. En un modelo de gestión abierto se valora la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas.
- aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos. Un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos.
- aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración.

Asimismo, el Gobierno Abierto tiene asociados nuevos conceptos que hoy día y de manera incipiente, están imbricando nuevas formas de gestionar por parte de los gobiernos. En esta línea convergen en el modelo cuatro ejes constitutivos:

- la “Democracia 2.0” como una forma de democracia directa posibilitada a través de las TIC, Internet y el voto electrónico, en la medida en que posibilita el debate y la deliberación política sobre asuntos de interés general de modo interactivo a través de la web.
- la “Política 2.0” entendida como la aplicación de herramientas de comunicación social, y en particular las redes sociales (Facebook, Twitter, blogs, wikis y foros, etc.), a la relación que se establece entre políticos (y gestores públicos) y ciudadanos.
- los Datos Abiertos que representan una tendencia que tiene por finalidad la apertura pública de datos, que deben ser accesibles y reutilizables. Implica la difusión y liberación de los datos acumulados en las administraciones públicas con fundamentos vinculados a la equidad, la transparencia, la participación y la colaboración.
- el Gobierno Electrónico o Administración electrónica que implica la inclusión de las NTIC en los procesos administrativos internos de los organismos públicos y en la relación con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

Las NTIC en los gobiernos locales

Antes de avanzar con la parte sustantiva de este artículo, las NTIC aplicadas a los Cuerpos Deliberativos y la actividad de los Concejales, conviene detenerse y contextualizar la situación de los municipios de la provincia de Buenos Aires entendiendo que la realidad de los Honorables Concejales Deliberantes no se encuentra escindida del entorno y el anclaje territorial que tienen.

A tal fin nos apoyaremos en un estudio realizado por las autoras en el año 2013

sobre las 135 webs municipales de la provincia de Buenos Aires¹¹⁴. Ya en ese momento, expresábamos nuestra coincidencia con la valoración de las mismas a partir de lo expresado en el trabajo de Fernández Arroyo, Pando, Boix y Calamari (2009:2): “sin pretender limitar el gobierno electrónico a las potencialidades de Internet, las páginas web constituyen el instrumento más evidente del grado en que los gobiernos aprovechan las tecnologías de la información y la comunicación”. La metodología de trabajo utilizada fue cuali y cuantitativa a partir del análisis de contenido de las páginas web respecto de:

- Utilización de dominios.
- Grado de desarrollo de las páginas web municipales. Para identificarlo se relevaron los siguientes indicadores:
 - *Fase 1. Información:* Autoridades; Organigrama (áreas); Teléfono y dirección; Datos generales del Municipio (superficie, población, etc.); Teléfonos útiles; Digesto municipal (acceso a normas); Agenda municipal y campañas; Servicios (información básica); Transporte y accesos; Buscador; Noticias; Servicios (información detallada); Fotos /Galería de fotos ciudad; Mapa/plano (imagen); Formularios para descargar (PDF/Word)
 - *Fase 2. Interacción:* GIS/enlaces dinámicos; Solicitud de turnos; Trámites y servicios (instancia presencial).
 - *Fase 3. Transacción:* Seguimiento de expedientes; Consulta de deuda en línea; Pago electrónico; Trámites en línea; Gestión de reclamos; Acceso mediante celulares.
 - *Fase 4. Transparencia y Participación Ciudadana:* Informes de gestión; Publicación del Presupuesto y/o ejecución del gasto; Información de licitaciones; Listado de empleados; Declaraciones juradas; Encuestas para conocer opinión; Políticas de participación para la toma de decisiones; otras modalidades de contacto (email, chat, foro).
- Políticas y herramientas de modernización referidas a la gestión pública: Guía de trámites, Gobierno digital/electrónico, Transparencia, Planes (de Gobierno, estratégico, etc.), Presupuesto Participativo, Organigramas, Boletín de comunicación, Calidad, Concursos de personal y otros.
- La búsqueda de información sobre la apropiación de la web 2.0, como por ejemplo la utilización de las redes sociales (Facebook y Twitter) que constituyen canales bidireccionales de comunicación con el ciudadano.

Al respecto, los datos más relevantes que hacen al interés de este artículo fueron:

¹¹⁴ Para profundizar este tema se recomienda la lectura de Pagani y Pau (2014).

- Del total de municipios se pudieron relevar 124 páginas (91,8% sobre el total de municipios). De los 11 casos restantes, 5 municipios tenían sus portales de servicios digitales en construcción y 6 no contaban con página oficial o institucional. Si se compara esta última cifra con datos anteriores, se observa que la cantidad de municipios sin páginas web va disminuyendo: en el año 2010 los municipios en fase 0 (no presencia en la web) representaban el 16%, mientras que en el año 2012 desciende a 12% y en el 2013 a 4,4%.
- En función de los indicadores relevados se destaca:
 - los porcentajes de mayor utilización corresponden a indicadores de la fase 1.
 - en una situación intermedia se encuentran los municipios en los que, si bien tienen un peso significativo los indicadores de la fase 1, también se observa la utilización de tres indicadores de la fase 4 “Transparencia y participación ciudadana”, específicamente los inherentes a transparencia: Publicación de presupuesto y/o ejecución del gasto, Informe de gestión e Información de Licitaciones (40%, 31% y 28% respectivamente).
 - los valores más bajos en los indicadores medidos se centran en las fase 3 y 4, especialmente los relacionados a la publicación de Listado de empleados (9%) y de Declaraciones juradas (7%), y el indicador de uso de la tecnología móvil “e-móvil” (6%).
- A nivel cualitativo se evidenció una diversidad de situaciones en cuanto a la cantidad de información que brindan las páginas web, el nivel de interacción con el ciudadano que posibilitan, el nivel tecnológico, el diseño, etc. En esta línea, coincidimos con Nacke, Calamari, Fernández Arroyo y Pando (2011) en que no se puede perder de vista que poner a disposición del ciudadano mucha información sin un ordenamiento o facilitando el acceso, puede redundar en un ciudadano desinformado, tornando disfuncional la funcionalidad de un portal web municipal.
- Respecto a las políticas y herramientas referidas a modernización del Estado, el 61,4% de los municipios comunican en sus páginas web este tipo de iniciativas (este dato es superior al del 2012 que reunía al 38,6% de los municipios). La herramienta más generalizada, al igual que el año anterior, es la Guía de Trámites (58 casos), seguida de Transparencia y Gobierno digital/electrónico (31 y 26 casos respectivamente), finalmente 23 municipios cuentan con algún mecanismo de participación.

En la categoría gobierno digital/electrónico es conveniente hacer una aclaración ya que bajo esta denominación se identificaron municipios en distintas situaciones. Algunos manifestaban en la web que se trataba de un Gobierno o Ciudad Digital o

Electrónico y no presentaban herramientas características del mismo (trámites en línea, digesto municipal, sistema de reclamos, etc.); y otros que, aunque no se reconocían en esa denominación, sí presentaban estas herramientas.

- El 55% de los municipios (74 casos) tienen cuentas de Facebook y el 43% (58 casos) de Twitter.
- Sólo 60 municipios difunden sus cuentas en la web institucional, de los cuales 43 utilizan ambas cuentas (Facebook y Twitter), 53 sólo tienen Facebook y 46 sólo Twitter. Respecto a la difusión de las cuentas en la web institucional, se observó una leve variación respecto al año 2012, correspondiendo un 46% ese año y 48% en 2013.

Un dato particular es que las páginas web brindan poca información sobre políticas de profesionalización del empleo público municipal, como la capacitación o la posibilidad de concursos. En pocos casos detectamos listado de empleados, sus categorías escalafonarias y, en contadas situaciones, los sueldos correspondientes a las categorías¹¹⁵. Esta característica evidencia que los portales están más orientados a las relaciones externas que a las internas. Es decir, las páginas web brindan pocos contenidos que den cuenta del empleado público como destinatario de las acciones de gobierno, así como posibilidades de un uso hacia el interior de la administración pública (Back Office, en términos de Kaufman y Piana, 2007).

Anteriormente hemos expuesto que el uso de las tecnologías permite simplificar el acceso a la información, controlar más adecuadamente el desempeño de los gobiernos y participar cotidianamente de las cuestiones que conciernen a los miembros de la sociedad (Abal Medina, 2010). Sin embargo, con el relevamiento realizado, si bien observamos avances en la apropiación social del uso de las NTIC, aún queda un camino por recorrer, no sólo en cuanto a las posibilidades de los municipios en ofrecer más y mejores servicios e información por estos medios digitales, sino también en cuanto a su impacto en la sociedad. Por ejemplo, es incipiente el uso del Gobierno Móvil o m-Gobierno (como extensión del E-Gobierno a plataformas móviles), que como explica Finquedievich (2012), se basa en el uso de los dispositivos móviles para la relación digital en las administraciones, entre sí, y de las administraciones hacia la ciudadanía. Esta modalidad de aplicación tecnológica puede facilitar el acceso a la información y los servicios gubernamentales desde cualquier lugar y en cualquier momento. En este relevamiento, se detectó que la mayor parte de las aplicaciones de Gobierno Móvil corresponden a la utilización del servicio de mensajes de texto (sms: “Short

¹¹⁵ Este indicador está vinculado además a la transparencia.

Message Service”) para el pago del estacionamiento medido. Pero esta tecnología tiene otras potencialidades que aún no están siendo aprovechadas. En el mismo sentido, se evidencia un casi nulo uso de foros y/o chat en línea para la comunicación con el ciudadano.

Las NTIC en los Honorables Concejos Deliberantes

Cuando hablamos del Concejo Deliberante y de los Concejales, debemos considerar que este cuerpo actúa como caja de resonancia de todos los problemas, manifestaciones e inquietudes de los vecinos. En este sentido, la comunidad continuamente demanda al Concejo que actúe en situaciones que van desde problemas particulares de salud hasta reclamos generalizados por cuestiones de transporte, educación, trabajo, etc.

La cantidad y variedad de problemáticas que se ponen a consideración de los ediles, plantea un escenario de potencial uso de herramientas y mecanismos de concertación y vías de comunicación que faciliten y optimicen su tarea cotidiana. De esta manera, el rol del Concejal se ve continuamente imbricado por el cumplimiento de diferentes expectativas, es decir, las propias, en función de su actividad política; la de los vecinos, en función de que se concreten sus demandas y; finalmente, las de la organización, en el marco de su pertenencia a un cuerpo colegiado.

Para ser más precisos, de acuerdo a la publicación sobre el Rol del Concejal de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia de Buenos Aires (2012:19) “El concejal, edil, regidor – como se lo denomina en algunos ordenamientos jurídicos comparados – es ante todo un representante político del vecindario, definido éste por su pertenencia a un espacio territorial y a un Gobierno existente en el mismo, como tal electo para canalizar las demandas de los representados, en un cuerpo deliberante en el que se deciden las políticas locales. Asimismo, y en el marco de la división de poderes propias de un sistema republicano, es además quién tiene a su cargo vigilar la ejecución de la gestión y particularmente del presupuesto, por parte del Departamento Ejecutivo.”

De lo anterior se desprenden tres funciones básicas de los concejales: representar, legislar, controlar. Para cada una de estas funciones las NTIC pueden potenciar un rol de soporte y catalizador, coadyuvando a su cumplimiento y, como expondremos a continuación, aportan características específicas para cada una esas funciones:

Representar: la aplicación de las NTIC posibilita la ampliación y apertura de canales de diálogo e interacción entre el concejal y la ciudadanía, fortaleciendo el proceso de representación ya que permite que se efectúe con una mayor transparencia y participación ciudadana.

Para llevar adelante estas funciones encontramos servicios o instrumentos

tecnológicos que rápidamente pueden ofrecerse como valor agregado para los ciudadanos interesados en acceder a la información. En este sentido puede/n implementarse: oficina virtual de formulación de iniciativas populares; servicios de información hacia los vecinos (boletines electrónicos); noticias enviadas desde el HCD directamente al celular de los ciudadanos; mecanismos digitales de consulta acerca de proyectos de ordenanzas o reglamentos; y comunicación electrónica a concejales para presentar quejas, comentarios y/o sugerencias.

Legislar: en esta función las NTIC juegan dos roles, la producción de legislación en vanguardia con estas tecnologías para su aplicación por parte del Departamento Ejecutivo y su empleo en el proceso de generación, aprobación y difusión de la normativa emanada del HCD.

Las NTIC facilitan el acceso y la utilización de bases de datos, estadísticas y estudios de legislación comparada y de impacto social, económico, financiero, ambiental, etc., fortaleciendo el proceso de formulación de ordenanzas y disposiciones para mejorar su calidad en términos de rigurosidad y validez.

Entre las posibles aplicaciones podemos mencionar: bases de datos; comunidades virtuales de especialistas y sistemas expertos de consulta.

Controlar: mediante la aplicación de las NTIC puede fortalecerse el ejercicio de las facultades de control que surgen de la Ley Orgánica de las Municipalidades, entre las más significativas se encuentran las relacionadas al presupuesto municipal, la aprobación de las cuentas, la presentación de informes del Intendente y el control sobre distintos actos del Departamento Ejecutivo (prestar acuerdo, aprobar o autorizar).

Posibles aplicaciones: sistema de información financiera; sistemas de gestión online y acceso a información. Otras surgen de la utilización de las redes sociales para, por ejemplo, realizar el seguimiento en vivo de las sesiones del HCD a través del canal del Concejo en Youtube.

Cabe señalar que algunas de los servicios o instrumentos tecnológicos señalados anteriormente, no son exclusivos de una función específica y pueden utilizarse en el cumplimiento de más de una de ellas. Ejemplo de esto, es el uso de las redes sociales en todas estas actividades.

Teniendo en cuenta las posibilidades de las NTIC y de los principios del gobierno abierto en los Concejos Deliberantes, Belbis (2010) denomina a este fenómeno como gobernanza legislativa o gestión legislativa abierta y afirma que su constitución conlleva a un cambio de práctica, a una modificación cultural "en lo que suele implicar el modelo de gestión tradicional de un despacho". En su opinión, por ejemplo el uso de redes sociales logra un vínculo efectivo en la relaciones entre los legisladores y los electores. Menciona que la comunicación en tiempo real de la gestión, junto a otras iniciativas como balances semanales de la gestión,

conferencias periódicas en vivo, etc, son formas de ir achicando la brecha entre representantes y votantes. También se hace eje en la utilización de herramientas colaborativas de trabajo en red para la elaboración de normas, lo que facilitaría que distintos grupos de gente participen en un mismo proyecto de ley, integrando posiciones que incluyen las necesidades de todos los actores involucrados.

Resultados del estudio de páginas web de los Honorables Concejos Deliberantes

Los datos que a continuación se presentan, que constituyen el segundo eje de este artículo, surgieron de un relevamiento realizado durante el mes de marzo del 2014 sobre los sitios webs de los 135 HCD de la Provincia. A tal fin, definimos una serie de indicadores que brindaron un diagnóstico exploratorio acerca del estado de situación de los mismos en internet. Fueron considerados aquellos más relevantes de cara al ciudadano:

Presencia web

Sitio web HCD: Tipo (propio, sitio en web municipal, información en web municipal); Enlace desde el portal municipal

Estado de funcionamiento de la web (si es o no alcanzable el sitio a partir de la url)

Información acerca de autoridades e integrantes

Información de funcionamiento del HCD (reglamento interno, preguntas frecuentes; tipo y cronograma de sesiones; composición del Concejo, etc.)

Búsqueda avanzada de normas

Presencia de mecanismos de interacción con el ciudadano (teléfono, email, formulario de contacto)

Uso de Facebook (en este caso se investigó en los sitios institucionales de los Concejos y en las redes sociales la existencia de cuentas de los HCD, además de corroborar el funcionamiento de las cuentas)

Uso de Twitter (idem anterior)

Uso de otras redes sociales

Presencia de mecanismos de participación

A continuación se exponen los datos más significativos obtenidos en el relevamiento:

- Presencia y canales de contacto en web

Del total de sitios relevados (135) surge que la mayoría (64%) tenía el sitio web en funcionamiento. Siguen con un 18% los HCD sin sitio web. Finalmente, en el 9% (12 casos), se encuentran: 1) los HCD que si bien tenían página web, esta no funcionaba y; 2) los que coincidían en no tener sitio web el HCD ni el Municipio.

Respecto a los canales de contacto en la web, tomamos para la descripción como 100% los sitios en funcionamiento de los HCD. En este sentido, surge como dato

relevante que, aproximadamente, la mitad de los sitios tenían datos de contacto tanto por email como telefónicamente. Inversamente, un margen importante (35%) de los sitios, no tenían ningún tipo de información de contacto disponible. Finalmente, los resultados obtenidos de la consulta sólo por email o sólo por teléfono fueron de 5% y 11%, respectivamente.

- Características de los sitios e Información de enlace desde la web municipal
Respecto a las características de los sitios, la mayoría de los HCD (56%) tiene un sitio propio, los siguen los que no tienen sitio y sólo hay información del Concejo en el sitio del municipio (26%), como un apartado más. Mientras que el resto, 19%, tiene sitio dentro del portal municipal, diferenciado en contenido, pero con el marco institucional del municipio.

Del los HCD con sitio propio diferenciado del municipio, la mayoría (64%) no tiene información de enlace desde el sitio municipal. Es decir, entrando por el portal local no es alcanzable el sitio del Concejo.

- Características observadas en los sitios en funcionamiento de los HCD (64%)
En general (94%) tienen información acerca de sus autoridades y composición. Un poco menos de la mitad (42%) brinda información acerca del funcionamiento del Concejo, como ser, período de sesiones, características de las mismas, cómo se conforman los distintos bloques, etc.

Respecto a la búsqueda avanzada de normas, por tema o período o fecha o responsable de su presentación, entre otros, observamos que se puede encontrar en la mitad de los sitios relevados. Esta información podía o no estar identificada como *Digesto*.

La interacción con el ciudadano, ya sea a través de formularios de consulta o emails de contacto específicos, se encuentra presente en el 65% de los sitios de los HCD.

Un dato relevante es que sólo un 10% de los sitios relevados visualiza información de los proyectos que se están tratando.

- Uso de redes sociales (sobre los 135 HCD)

Es contundente (81%) el dato que visualiza que la mayoría de los HCD no tienen presencia en las redes sociales.

El 8% sólo usan Facebook.

El 7% sólo usan Twitter.

Sólo el 4% tiene presencia en ambas redes sociales.

- Mecanismos de participación. En 28 HCD existen distintos mecanismos de participación:

- Formularios de contacto: es el mecanismo más difundido con el 13,3% de las páginas.
- Banca veinticinco, banca ciudadana: 6%
- Parlamento Juvenil, HCD en escuela: 6%
- Audiencias Públicas: 2%
- Otros: 4,4%

Reflexiones finales

Lo expuesto hasta aquí permite reconocer que las potencialidades y usos de las NTIC pueden desplegarse en múltiples niveles gubernamentales e involucran a distintos actores, con impactos significativos no sólo sobre el funcionamiento interno de la administración pública sino también, y muy especialmente, sobre la modalidad de relación que establece el Estado con las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos.

Respecto a los resultados del relevamiento, se puede concluir que los Departamentos Ejecutivos cuentan con mayor presencia en la web (91,8%) que los HCD (64%). A nivel general, en ambos casos se relevó que los portales son heterogéneos en cuanto a la cantidad y calidad de información disponible, desarrollo tecnológico, diseño y mecanismos de participación que posibilitan. En el caso de los portales web de los Ejecutivos se observaron avances respecto al uso de Guía de Trámites e, incipientemente, el uso de la tecnología móvil (e-móvil).

El uso de redes sociales (Facebook y Twitter) y las herramientas de transparencia tienen mucha mayor presencia en las páginas web del Ejecutivo. En contraposición, la mayoría de los Concejos no tiene presencia en la web a través de las redes sociales y, como otro dato significativo, sólo el 10% visualiza información de los proyectos que se están tratando, cuestión necesaria para cumplir con el principio de transparencia promovido hoy día por el paradigma de Gobierno Abierto.

En el caso de las páginas web del Ejecutivo, se visualizó información respecto a la Publicación del Presupuesto y/o Ejecución del Gasto, de Informes de Gestión y de Licitaciones. Por otro lado, las páginas web de los HCD ofrecen más alternativas de participación. En este sentido, los Concejos comenzaron a implementar bancas ciudadana, parlamentos juveniles, sesiones del Cuerpo en los barrios, entre otros. Sin embargo, las experiencias son recientes y tienen un alto potencial de aplicación. Consideramos que mucho se ha hablado de los beneficios de la aplicación de las NTIC. Sin embargo, creemos que no se debe simplificar bajo el “pensamiento mágico” de que la tecnología por sí misma resolverá todos los problemas de la gestión, ni contrariamente, en el escepticismo. Respecto a la aplicación de las NTIC, el principio es la decisión política enmarcada en un proyecto de gobierno, después saber que oferta hay respecto de las herramientas y servicios tecnológicos,

potenciar su utilización a través de las personas o áreas que tienen el conocimiento para hacerlo, mantener las aplicaciones activas y trabajar con programas y propuestas para que los bienes y servicios que brinda el Estado, a través de las tecnologías, sean accesible para todos. Siguiendo a Vilas (2009) se requiere que se inicien acciones de políticas encaminadas a facilitar su uso en escuelas, organizaciones sociales, etc. En este marco, la bibliografía advierte sobre la llamada “brecha digital” y “estratificación digital”. En este sentido, desde el CLAD (2007) se reconoce un derecho al ciudadano, al abrirse múltiples posibilidades de acceder más fácilmente a las administraciones públicas, promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos puedan acceder a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento (cualquiera que sea su situación territorial o social) y participar activamente en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee y el modo de suministrarlo.

No hay nada que desanime más que el diálogo de “hablar solo”. Esto es así tanto para el funcionario o edil que quiere interactuar con los vecinos como para los vecinos que se expresan y no son escuchados. Si bien todas las propuestas de los vecinos no se traducen en acciones concretas, es necesaria una respuesta a la demanda realizada.

No basta con la aplicación de soluciones tecnológicas al interior de los gobiernos locales, sino que además, se requiere de: una integración vertical entre los diferentes niveles de administración (nacional, provincial y municipal); recursos para desarrollar las aplicaciones tecnológicas; capacitación de los agentes del Estado; etc.

Asimismo, la utilización de las NTIC de ninguna manera reemplaza las relaciones presenciales, sino que éstas ofrecen una serie de alternativas complementarias para facilitar el contacto. Por último, compartimos la concepción de que la tecnología no debe presentarse como una finalidad en si misma sino como un medio para mejorar la gestión y los servicios que brinda el Estado.

Bibliografía

- Agustín La cruz, María y Clavero Galofré, Manuel (2010). Indicadores Sociales de Inclusión Digital: Brecha y Participación Ciudadana. Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento. Premsas Universitarias de Zaragoza. Book chapter disponible en: http://eprints.rdis.org/14264/1/Indicadores_brecha.pdf. Fecha de consulta: 9/12/14
- Belbis, Juan Ignacio (2010). “Gobernanza Abierta en espacios legislativos”. En Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastián (Coord) Open Government. Gobierno Abierto. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián. “Open Government / Gobierno Abierto”. 1° Edición. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Castells, Manuel. (1996). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1

- México: Editorial: Siglo XXI. Disponible en: <http://herzog.economia.unam.mx/lecturas/inae3/cas tellsm.pdf>. Fecha de consulta: 4/12/14
- Gonzalez Oñate, Cristina (2009). Estrategias de comunicación entre el medio televisivo e Internet. Nuevos aliados, nuevos negocios en la era digital. Disponible en <http://www.bocc.ubi.pt/pag/gonzalez-onate-cristina-estrategias-de-comunicacion-tv-internet.pdf>. Fecha de consulta: 4/12/14
 - Kaufman, Ester (2013). "Gobierno Electrónico y la Sociedad del Conocimiento. Modelos de gestión, sistemas emergentes y comunidades de práctica". Bonifacio, José Alberto (comp.) Reformas administrativas y políticas públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
 - Pagni, María L. y Pau, Valeria (2014). "NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web". En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.
 - Ramírez Plascencia, David (2011). "Brecha digital. La complejidad de un término". Paakat. Revista de tecnología y sociedad. Nuevos espacio, mismas inquietudes: el gobierno electrónico. No. 1. Año 1. Disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/artide/view/161/215>. Fecha de consulta: 9/12/14.
 - Semeria, Federico (2010). "Tecnologías aplicadas a la gestión pública: inclusión digital y reforma administrativa". En XV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en: http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/dad_XV_pme1.pdf. Fecha de consulta: 5/01/2015.
 - Vilas, Carlos (2009). "El Síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno". En Schweinheim, Guillermo (comp.) Estado y administración pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.