

e estudios/Working Papers

(WP-2011-05)

Título

Balances y perspectivas de la utilización de tecnologías de información y comunicación en los gobiernos locales a partir de un estudio de caso instrumental

Autor(es):

Cargo/Adscripción:

Pando Diego y Kantor Mora

Profesor e Investigador. Universidad de San Andrés

Profesora e Investigadora. Universidad de Buenos Aires

Recibido: 01/06/2011

Aceptado: 01/09/2011

Publicado: 01/10/2011



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Balances y perspectivas de la utilización de tecnologías de información y comunicación en los gobiernos locales a partir de un estudio de caso instrumental

Pando Diego y Kantor Mora

Resumen/Abstract:

Si bien la utilización de tecnologías de información y comunicación (TICs) está presente en los principales esfuerzos de modernización de la administración pública de los últimos años, paradójicamente este fenómeno no ha concitado la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de reforma del sector público. En este sentido, y desde una mirada que combina elementos de la ciencia política y de la administración, el presente trabajo pretende analizar los avances y desafíos que implica la utilización de TICs para mejorar la gestión pública, a partir del caso del municipio de Morón, en la provincia de Buenos Aires (Argentina). La estrategia metodológica de la investigación está basada en un estudio instrumental de caso, en el cual el caso interesa no sólo por sí mismo sino principalmente para comprender en general los desafíos y oportunidades que los gobiernos locales enfrentan para hacer un uso intensivo de las TICs orientado a fortalecer la gestión pública local.

Palabras clave/Keywords:

TECNOLOGIAS DE LAS INFORMACION, GESTION PÚBLICA, MUNICIPIOS, ARGENTINA

Extracto curricular/Author Information:

Diego Pando: Politólogo, Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (Argentina) y Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). En la actualidad es Profesor e Investigador del Departamento Académico de Administración de la Universidad de San Andrés. Además, es el Director Académico del Programa de Gobierno Electrónico y co-Director del Programa de Formación para la Alta Dirección Pública de dicha universidad. Ha ejercido tareas de docencia a nivel grado y posgrado en diversas universidades de Argentina y ha publicado diversos artículos en publicaciones especializadas en Argentina, México, Venezuela, España y Francia. (dpando@udesa.edu.ar)

Mora Kantor: Politóloga, maestranda en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (Argentina). En la actualidad es ayudante de primera de Introducción al Conocimiento de la Sociedad en el Ciclo Básico Común y el Estado y de Teoría Política y Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas, ambas en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asimismo se desempeña como investigadora en el Instituto Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA. Ha ejercido tareas de asesoramiento para organismos públicos de distintos niveles en temas de transparencia y acceso a la información pública. (kantor.mora@gmail.com).

Balances y perspectivas de la utilización de tecnologías de información y comunicación en los gobiernos locales a partir de un estudio de caso instrumental

Pando Diego y Kantor Mora

Documento presentado en el II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUOG. Madrid, 12 y 13 de septiembre 2011.

Como consecuencia de los procesos de descentralización iniciados en los años setenta y profundizados en la década del noventa en Argentina y en el resto de América Latina, las agendas políticas de los gobiernos locales se fueron jerarquizando funcionalmente a partir de la incorporación de temas anteriormente no abordados (promoción económica, desarrollo sociocultural, defensa del consumidor, espacio público, políticas de género, atención primaria, etc.). De forma correlativa, las estructuras organizacionales a nivel sub-nacional fueron adquiriendo cada vez más sofisticación y complejidad.

Esta transferencia y ampliación de funciones y responsabilidades materiales y simbólicas al ámbito de los gobiernos locales coincidió, en los últimos veinte años, con el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs), especialmente el surgimiento y la expansión de Internet. De manera genérica, la utilización de TICs por parte de las administraciones públicas ha recibido el nombre de gobierno electrónico y se ha constituido en un ámbito emergente, en continua situación de cambio dada la intensa innovación que se produce y la gran novedad que representan todas estas herramientas en la medida en que posibilitan mayor acceso a la información pública, simplifican trámites, reducen tiempos de espera y costos, fomentan la transparencia e incentivan la participación ciudadana en el debate público y el control de la gestión.

En los próximos apartados se analizará el proceso de introducción de TICs en el ámbito local a partir de la experiencia del municipio de Morón, ubicado en el conurbano bonaerense de la República de Argentina, entre los años 1999 y 2011. Reconstruir el proceso implica formularse un conjunto de preguntas, entre las cuales se destacan las siguientes: ¿qué funciones fue adquiriendo el gobierno electrónico través del tiempo?, ¿cuáles son las distintas etapas que atraviesa una política de estas características?, ¿cuáles son las principales limitaciones que surgen en cada fase?

La estrategia metodológica de la investigación está basada en un estudio instrumental de caso (Stake, 1998), en el cual el caso interesa no sólo por sí mismo sino principalmente para

comprender en general los desafíos y oportunidades que los gobiernos locales enfrentan para hacer un uso intensivo de las TICs orientado a fortalecer la gestión pública local.

La exposición del trabajo se organiza en cinco apartados. En una primera sección se presentan los principales elementos conceptuales para el estudio del tema, a partir de un modelo evolutivo del gobierno electrónico. En la segunda sección se analiza la etapa de inicio de la política –o conjunto de acciones- de gobierno electrónico en el Municipio de Morón, haciendo foco en el contenido de dicha política, el cual se relaciona estrechamente con factores contextuales. En el tercer apartado se estudiará la evolución del proceso de introducción de TICs, para en un cuarto momento identificar y sistematizar las restricciones que surgen al avanzar en el contenido y el alcance de políticas de este tipo. Finalmente, en el quinto y último apartado, se esbozarán algunas conclusiones y líneas futuras de investigación.

Algunas notas sobre el modelo evolutivo para el estudio del gobierno electrónico

Para responder los interrogantes mencionados en el apartado anterior, se estudiará el proceso a partir de un modelo propuesto por Moon (2002), basado en la desagregación del concepto de gobierno electrónico en las distintas etapas de las políticas que giran a su alrededor, cada una de las etapas implicando diferentes niveles de sofisticación tecnológica y de interacción entre el estado y distintos perfiles de usuarios.

Según Moon, en un primer momento de desarrollo, la introducción de TICs tiene como finalidad la mera diseminación de información. Este tipo de acto comunicativo es unidireccional. Básicamente, el estado-emisor difunde información y la ciudadanía actúa como sujeto receptor. Allí finaliza la interacción.

En una segunda etapa, las tecnologías sustentan una interacción comunicativa de doble vía. El ciudadano efectúa una consulta y la administración pública le responde de forma dirigida.

El paso siguiente en el desarrollo del gobierno electrónico se vincula con la puesta en marcha de sistemas tecnológicos que permitan tanto a los ciudadanos como a la administración pública realizar transacciones financieras (pago de impuestos, pago de subsidios, etc.), y a esta última proveer servicios de manera remota (turnos en línea, trámites en línea, etc.).

La cuarta fase se relaciona con aquellos avances tecnológicos aplicados en pos del alcance de una integralidad tanto vertical como horizontal. Esta fase puede vincularse con aquellas teorías de gobierno que promueven las alianzas público-privadas para el logro de objetivos comunes en el marco de una división del trabajo global cada vez más compleja y de una estructura social en constante transformación. A modo de ejemplo se hace referencia a los sistemas que permiten un trabajo articulado entre municipios o entre municipios y otros niveles de gobierno (integración horizontal) o a aquellos portales electrónicos que canalizan las relaciones comerciales entre proveedores del estado y los distintos organismos públicos que componen la esfera estatal. Esta etapa responde a un estadio más avanzado en materia de gobierno electrónico, ya que el funcionamiento de sistemas integrados requiere que las bases de datos

que alimentan esos sistemas se encuentren integradas, o que al menos “dialoguen” entre sí. También se precisa un alto grado de institucionalización de los procesos de relevamiento, procesamiento y circulación de información entre los actores participantes de los sistemas integrados, cuestión que, como se observará en las secciones que siguen, no sólo encuentra obstáculos técnicos sino principalmente limitantes de tipo cultural/organizacional.

En la última fase de desarrollo de una política de gobierno electrónico se introduce el elemento de participación política. Se trata de la función democrática o democratizante asociada con la utilización intensiva de TICs, pero que en esta etapa adquiere formas innovadoras y de alto impacto. Las herramientas que se introducen permiten, por ejemplo, el voto en línea, la gestión de intereses a través de Internet, los foros públicos y hasta la puesta en práctica de herramientas de democracia directa como los plebiscitos o referéndums.

El modelo desarrollado se asemeja a otros esquemas propuestos en distintos trabajos centrados en el estudio del gobierno electrónico. A modo de ejemplo, y en línea con Moon, Carrizales (2008) distingue cuatro funciones del gobierno electrónico, a las que denomina: E-organización, E-servicios, E-alianzas público-privadas e E-democracia.

Cabe señalar que los esquemas de desarrollo de gobierno electrónico que fueran descritos no son lineales. Se trata de herramientas conceptuales que permiten analizar la evolución del gobierno electrónico según las distintas funciones que va cumpliendo. Dichos modelos han sido blanco de críticas, en la medida que se los considera herramientas que simplifican excesivamente la realidad y, en sintonía con ello, también se ha cuestionado la «linealidad» que proponen en tanto secuencia de etapas. Sin embargo, es justamente intención de estos autores simplificar la realidad de la evolución del gobierno electrónico, de manera de poder procesar los eventos y encontrar patrones recurrentes. Por otra parte, si bien es innegable que el proceso de desarrollo del gobierno electrónico no tiene un orden preestablecido, como contrapartida podría argumentarse que es difícil también encontrar un caso que comience por la etapa democratizante y termine por la unidireccional. Por lo cual, si bien no puede ignorarse que es posible hallar superposiciones o encabalgamientos (incluso retrocesos) entre las etapas, la introducción de TICs sí atraviesa un camino relativamente similar al prescripto por el modelo de Moon. De esta manera, podría tomarse el modelo como un principio orientador de la sucesión entre las secuencia pero siempre con el resguardo de mantenerse flexible a los distintos casos de estudio.

Los inicios de la política

A fin de comprender, tanto en términos sustantivos como en términos de oportunidad, el inicio de la era digital en el municipio de Morón, resulta indispensable presentar brevemente el contexto político de Argentina y del municipio a fines del siglo XX.

En el nivel nacional, el año 1999 significó el fin del gobierno de Carlos Menem y el traspaso del mando presidencial a una nueva fuerza política, la Alianza (conformada por un partido político nuevo, el FREPASO y un partido histórico, la Unión Cívica Radical). Además de la promesa de

superar la situación económica de recesión, la campaña electoral de la Alianza había otorgado un lugar central a la importancia de la transparencia en la gestión pública, en sintonía con la demanda de la sociedad.

La realidad moronense se inscribe en este marco¹. Martín Sabbatella, entonces candidato de la Alianza, asume la intendencia del municipio de Morón el 10 de diciembre de 1999, sucediendo a Juan Carlos Rousselot, cuya gestión estaba estrechamente ligada a distintos escándalos de corrupción y vaciamiento del Estado (Rousselot fue desplazado de su cargo por malversación de fondos públicos y el municipio estuvo a cargo de un intendente interino hasta la elección de uno nuevo mediante elecciones). En los primeros meses de gestión, el gobierno local denunció a varios funcionarios de la administración anterior por “malversación de caudales públicos y falsificación de documentos”.

Los esfuerzos de la nueva administración en sus comienzos residían en la obtención de legitimidad política ante sus ciudadanos a través de la demostración de capacidad institucional para operar conforme a la legalidad y ser ajena a formas de corrupción, algo que las características de las acciones orientadas a implementar TICs reflejaban.

Durante los primeros años de gestión, las autoridades municipales centraron sus esfuerzos en promover la presencia del municipio en Internet a partir de la creación de una página web oficial <http://www.moron.gov.ar/>. La página fue pensada como una herramienta de comunicación para difundir información básica y acciones de gobierno². En relación con lo expuesto en el párrafo anterior, la elección de los contenidos estuvo fuertemente ligada al objetivo de transparentar la gestión y promover el acceso a la información pública. Es por ello que se comenzaron a difundir vía Internet, los informes de ejecución trimestral de recursos y gastos del Departamento Ejecutivo, la nómina detallada del personal que se desempeña en las distintas Secretarías del municipio con su carga horaria, sueldo y área de trabajo, los pliegos de bases y condiciones referidos a las licitaciones públicas convocadas, los precios testigo de los bienes e insumos adquiridos para el funcionamiento del gobierno local y los decretos dictados por el Departamento Ejecutivo.

La página web se convirtió así en un medio canalizador de todas las iniciativas municipales orientadas a la transparencia y la lucha contra la corrupción. Por allí se dieron a conocer las declaraciones juradas de los funcionarios públicos del municipio cuando en el año 2000 se creó la Oficina Anticorrupción y se publicaron las audiencias de gestión de intereses, luego de que el

¹ Morón es uno de los 135 municipios que integran la provincia de Buenos Aires. Está ubicado en el centro del Área Metropolitana de la provincia, al oeste de la Capital Federal. Por su alto grado de concentración de habitantes y recursos económicos, es uno de los principales centros urbanos del país con un importante potencial de desarrollo social, comercial y productivo. La ciudad cuenta con una superficie de 55,6 km², divididos en 3.520 manzanas y una población de 323.643 habitantes con una densidad de 5820 habitantes por kilómetro cuadrado.

² Municipio de Morón 10 años después, “Apuntes de la Gestión de Gobierno 1999-2009”, publicado por la dirección de publicaciones del Municipio. Cabe señalar, además, que la página fue reconocida en la categoría *Transparencia* en las tres ediciones del Índice Nacional de Páginas Web Municipales, elaborado por el Programa de Desarrollo Local de la Fundación CIPPEC y el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés.

municipio firmara el Programa Discrecionalidad Cero³ supervisado por la Organización No Gubernamental Poder Ciudadano. Posteriormente también se publicaría el padrón completo de los titulares de planes sociales, elemento central del Plan Demostrar implementado en el 2007.

Como se puede apreciar, las iniciativas de aplicación de TICs que se describen se enmarcan en la primera etapa del modelo desarrollado en el anterior apartado. El objetivo de los soportes tecnológicos es comunicar y difundir información y, además, de una sola vía. El ciudadano no tenía a su disposición canales virtuales de respuestas, considerándose un mero receptor de la información emitida por la administración.

En la misma línea, y con las mismas características, el municipio lanzó una versión digital (Boletín Electrónico⁴) con información sobre la gestión y actividades culturales organizadas por el municipio. El mismo también se distribuye en soporte papel y se constituyó en uno de los instrumentos más importantes de la estrategia comunicacional del Municipio.

En síntesis, al inicio de la gestión, el objetivo de las aplicaciones tecnológicas –principalmente páginas web- se asoció menos con el aumento de la eficiencia de la operatividad de la administración que con la instalación de un estilo nuevo de liderazgo y de un tipo de gestión asociado con la transparencia y la honestidad en tanto pilares básicos. Dichas aplicaciones tecnológicas se ubican en la primera etapa de desarrollo de una política de gobierno electrónico, según el modelo propuesto por Moon. La principal función del gobierno electrónico en esta fase era comunicar y difundir información básica y valiosa como señal de transparencia en la gestión.

En el próximo apartado se observará cómo las intervenciones en materia de gobierno electrónico en el Municipio de Morón fueron cruzando la frontera de la comunicación a través de la presencia en Internet.

Avanzando en el desarrollo del gobierno electrónico

Una vez alcanzado el objetivo de instalar la nueva gestión en Internet, el gobierno de Martín Sabbatella inicia una nueva etapa en materia de introducción de TICs. En esta etapa comienzan a aplicarse nuevas herramientas y se persiguen diversos objetivos, entre ellos i) coordinar la gestión del gobierno, ii) proveer mejores servicios a los/las ciudadanos/as, e iii) integrar

³ Desde el comienzo de la actual gestión de gobierno, se inició un proceso tendiente a transparentar cada vez más el uso de los recursos públicos y la gestión de gobierno en general. La acción más relevante, en este sentido, fue la firma del Convenio Discrecionalidad Cero entre el Municipio de Morón y la Fundación Poder Ciudadano (Capítulo local de Transparencia Internacional), con la finalidad de “que se implementen políticas de Estado que perduren a los gobiernos, fortalezcan las instituciones de la democracia y la participación ciudadana en el control de la gestión pública”. Se trata de iniciativas para garantizar el acceso a la información pública de todos los vecinos y vecinas, profundizar la transparencia en la gestión y ampliar la participación ciudadana, entre ellas, la Oficina de Acceso a la Información Pública, el boletín Cuentas Claras, la publicación en la web oficial de las declaraciones juradas y el portal Morón Compra.

⁴ <http://www.moron.gov.ar/boletin/2011/159/index.htm>

verticalmente a los organismos de la administración local con distintos sectores de la ciudadanía. A continuación se describirán algunas de las nuevas herramientas implementadas.

3.1 Coordinación entre organismos de gobierno

Las primeras áreas del gobierno municipal que comenzaron a introducir sistemas electrónicos para mejorar su gestión a través de una mayor coordinación fueron las direcciones “técnicas” de Tributos Municipales, de Finanzas y de Contaduría, entre otras. El avance de estas áreas en materia de introducción de TICs puede vincularse con la relevancia de sus funciones: la recaudación de impuestos y su asignación a través de la confección presupuestaria⁵.

Por ejemplo, uno de los sistemas implementados estuvo dirigido a permitir que los grandes contribuyentes pudieran presentar sus declaraciones juradas de ingresos en línea, facilitando así en forma mayúscula la recepción de un instrumento imprescindible para el control y la prevención de la evasión impositiva. Este sistema permitió coordinar el trabajo entre las áreas receptoras del pago de tributos y las áreas de control tributario.

La mejora en los sistemas de gestión tributaria y financiera constituyó un elemento importante en el progresivo aumento del nivel de cobro de tasas municipales. Si bien sería teórica y metodológicamente falaz atribuir dicha suba a la implementación de sistemas electrónicos como única causa, los propios funcionarios del municipio⁶ asocian a su incorporación el aumento de la confianza de los ciudadanos en el gobierno, un elemento esencial de todo sistema tributario eficaz.

Con el objetivo de hacer más eficiente y coordinada la gestión de gobierno, el Municipio de Morón implementó a partir de 2001 el sistema OIR. Se trata de un sistema de comunicación de “abajo hacia arriba” en el que los vecinos pueden presentar reclamos y/o efectuar consultas por vía telefónica. El sistema combina una interfaz humana y una plataforma electrónica. Los llamados telefónicos son recepcionados entre las 9 y las 18 hs. a través de un call-center operado por funcionarios municipales, quienes cargan cada caso (sea un reclamo, una queja, una denuncia o una consulta –categorías entre las cuales el municipio clasifica los llamados- en una plataforma electrónica diseñada por el área de sistemas. Según su contenido, cada caso es derivado automáticamente al área correspondiente. Ese es el punto de llegada del proceso. El área al que le fuera derivado el reclamo del vecino no vuelve a comunicarse con el área central, receptora de los insumos ciudadanos. El diseño comunicacional del sistema OIR tampoco es de doble vía, ya que el municipio no vuelve a comunicarse con el vecino luego de que éste hiciera el reclamo. Aún así, el sistema logró mejorar la coordinación de los organismos frente a la presentación de reclamos por parte de los vecinos a través de la

⁵ La capacidad de cumplir efectivamente las funciones recaudatorias y de distribución es parte constitutiva de la especificidad estatal. En tanto institución ordenadora y detentadora legítima del poder coercitivo, el estado no sería tal si fuese incapaz de extraer recursos de la sociedad de forma controlada a través de un conjunto de instituciones profesionalizadas. La introducción de TICs en estas áreas se dirige, así, a robustecer su trabajo a través de la coordinación de sus procedimientos y la articulación entre sus distintas bases de datos.

⁶ Entrevista con Directora de la Justicia de Faltas.

formalización de un circuito de gestión: la Dirección de Atención al Vecino centraliza la recepción de los reclamos y los deriva al área correspondiente a través del sistema informático OIR⁷.

Otra área pionera en la incorporación de TICs es el área de seguridad ciudadana. El municipio implementó en 2011 una Central de Monitoreo y Coordinación de Emergencias financiada con recursos locales. La central se encarga del manejo de las líneas 103 (Defensa Civil), 107 (SAME) y 911 (Policía). Cuenta con un sistema de control de los móviles policiales por GPS (dispositivos de georreferenciamiento), que permite el seguimiento y la ubicación de las unidades policiales con exactitud. Desde la central también se monitorean las 150 alarmas instaladas en escuelas y jardines de infantes, así como las cámaras de seguridad ubicadas en las principales arterias del centro de Morón. La instalación de la central permitió coordinar la labor de las fuerzas de seguridad y de los trabajadores de las áreas de salud ante una emergencia. Además, como los sistemas electrónicos de la central local tienen conexión con sistemas de organismos provinciales, en muchas ocasiones y según el tipo de emergencia surgida, a través de la central se coordina el accionar entre distintos niveles de gobierno. En términos de Moon, este tipo de coordinación provincial-local es parte de la función de integración horizontal del gobierno electrónico, ya que permite el trabajo articulado entre organismos de gobierno en distintas jurisdicciones.

3.2 Integración vertical

En el año 2008 el Municipio lanzó el portal de compras gubernamental “Morón Compra”⁸. Este portal se desarrolló con el objetivo de disminuir los costos operativos de las transacciones, fortalecer la transparencia e incentivar la rendición de cuentas en el proceso de compras y contrataciones municipales. A través de esta herramienta, el municipio puso a disposición de la ciudadanía la lista de precios de los bienes e insumos adquiridos por el estado municipal y la lista de proveedores gubernamentales. Allí también se publican los pliegos de bases y condiciones de todas las licitaciones convocadas. Además, con el fin de agilizar el trámite, los proveedores -previa inscripción en un registro municipal- pueden recibir invitaciones a cotizar, realizar ofertas o consultar el estado de sus trámites en línea.

Este portal es un instrumento de integración vertical, dado que permite canalizar las relaciones comerciales entre proveedores del estado y organismos de la administración pública. A través de su implementación, el municipio se ajustó al patrón común que se observa en el accionar de distintos gobiernos locales: la adopción, como primeros sistemas de integración vertical, de los sistemas de compra electrónica. Esta tendencia se vincula con, y se nutre de, los avances en

⁷ De las entrevistas realizadas surge que algunas áreas no incorporan la información derivada del sistema OIR en sus procesos y circuitos de trabajo cotidiano. Este hecho se debe a la multiplicidad de canales de entrada a través de los cuales los/las vecinos/as presentan reclamos o interactúan con el municipio (los organismos priorizan los reclamos que ingresan por la Unidad Intendente), a falencias en el diseño del sistema que provocan fallas en el proceso de derivación de reclamos y a problemas de interpretación en la categorización de los reclamos presentados.

⁸ https://newproxi1.moron.gov.ar/ext/rafam_portal/online/declaracion.php

los sistemas de compras y comercio electrónico impulsados por el sector privado. De dicho sector provienen muchos de los desarrollos incorporados por los gobiernos locales.

El portal de compras descrito constituye un avance en materia de desarrollo de gobierno electrónico. Sin embargo, por el momento no permite realizar toda la transacción en línea, sino únicamente la etapa de publicación de los requisitos establecidos por el gobierno y la presentación de las cotizaciones por parte de los proveedores.

3.3 Mejora en la provisión de servicios

Por último, dos programas financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo en el municipio de Morón ilustran la evolución del gobierno electrónico municipal en materia de provisión de servicios y realización de transacciones en línea: la implementación del Centro Único de Asesoramiento y Registro de Empresas, cuyos inicios se remontan al año 2006, y el Programa de Mejora Integral de la Atención al Vecino, cuya ejecución comenzó a principios de del año 2011⁹.

El Centro Único de Asesoramiento y Registro de Empresas (CUARE) constituye un desarrollo orientado a la provisión municipal de servicios por medio electrónico. El objetivo general del programa era facilitar la inversión privada a través de la simplificación del proceso de registro y habilitación de empresas. Para ello se diseñó un sistema electrónico que disminuye la duración del proceso de habilitación de un comercio, reduce los costos económicos del trámite y permite que el comerciante realice gran parte del proceso de habilitación en línea, sin tener que desplazarse hasta las sedes de la administración local.

Por su parte el “Proyecto Hacia una Mejora Integral de la Atención al Vecino” –en desarrollo– tiene como objetivo implementar un Portal de Trámites y Servicios que centralice todas las instancias de interacción entre los vecinos y la administración local. Tanto el diseño Web como los aplicativos tecnológicos del portal permitirán una comunicación de doble vía entre el usuario y el gobierno, ya que se pretende instaurar el sistema de “carpetas del ciudadano”. Este sistema garantiza una atención personalizada, ya no de manera presencial sino de forma virtual.

⁹ Ambos proyectos se enmarcan en el proceso de descentralización –o desconcentración administrativa, en palabras de algunos de los funcionarios municipales entrevistados– que se impulsa desde el Municipio a partir del año 2005, año en el que se dicta Ordenanza Nº 7033/2005 de Relanzamiento de la Descentralización Municipal y Creación de Institutos de Participación Territoriales. El eje principal de este proceso fue la creación de Unidades de Gestión Comunitarias distribuidas a lo largo del territorio del Partido. En el año 2006, estas Unidades de Gestión fueron jerarquizadas, pasando a tener rango de secretarías (las unidades administrativas ubicadas en el vértice superior del organigrama municipal), y sus titulares, a formar parte del gabinete de gobierno del intendente municipal. El objetivo fue incorporar la perspectiva territorial al gabinete político, que hasta ese momento era sólo temático (conformado por los/las secretarios/as de las distintas áreas de políticas públicas, tales como el Secretario de Salud y Desarrollo Social, o el Secretario de Economía y Finanzas). Las Unidades de Gestión Comunitaria trabajan sobre la base de tres líneas de acción. En primer lugar, se ocupan de la coordinación territorial de los programas y políticas centrales que se desarrollan en la zona geográfica a su cargo, desde programas de inclusión a través del deporte, hasta políticas educativas en jardines maternos. Además, son sedes administrativas en las cuáles pueden iniciarse distintos trámites –la mayoría de ellos vinculados al área de tributos o a la de desarrollo social–, así como realizar consultas. Por último, estas unidades constituyen el núcleo central del presupuesto participativo, una de las políticas innovadoras que caracterizan al Municipio de Morón.

El nuevo portal en desarrollo prevé el diseño de aplicaciones para completar o descargar formularios propios de distintas instancias de diversos trámites. También permitirá realizar consultas, reclamos o denuncias en línea, así como hacer el seguimiento de trámites administrativos, entre otras prestaciones. Además, se espera que a través del portal de trámites y servicios se puedan realizar transacciones financieras en línea. La Dirección de Modernización y Transparencia del Estado, organismo a cargo de la ejecución del proyecto, señaló que la primera transacción que se podrá efectuar a través del portal es el pago de la TISH (la tasa municipal, similar a la tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza).

De esta forma, se supera la primera etapa de desarrollo presencial de gobierno electrónico en dirección hacia sistemas de interacción con el vecino. Este salto genera nuevos problemas cuyo abordaje deviene prioritario. Algunos de ellos serán explicitados en la siguiente sección del presente trabajo.

Desafíos para el avance del gobierno electrónico

Cada nivel de desarrollo de gobierno electrónico se enfrenta a sus propias restricciones. A continuación se esbozará un conjunto de problemáticas identificadas a partir de la evolución del gobierno electrónico en el municipio de Morón.

A riesgo de ser esquemáticos, la sistematización de estos puntos pretende aportar fundamentos teóricos y elementos empíricos que contribuyan a mejorar los procesos de incorporación de TICs en la gestión de los gobiernos locales. Esta sistematización no pretende ser excluyente ni exhaustiva. Los hallazgos que describe deben ser leídos como disparadores para profundizar su discusión en futuros estudios.

4.1 Problemas de Información

Con frecuencia, las iniciativas dirigidas a introducir TICs en los procesos de gestión ponen de manifiesto las falencias existentes en los sistemas de producción de información estatal. Los nuevos sistemas o herramientas tecnológicas a implementar se alimentan –en general- de información relevada, procesada, sistematizada y actualizada por los organismos estatales; y la mayoría de las veces esta información no está disponible o no es del todo válida.

La decisión técnico-política a tomar en cada caso reside en continuar con el proceso de introducción de TICs utilizando la información en el estado en el que se encuentra, o reasignar recursos financieros, humanos y temporales para la revalidación de la información. Claro que esto puede significar la puesta en marcha de procedimientos complejos de recolección de información, tales como censos, encuestas, etc. Para ello no es únicamente necesario contar con el tiempo y los recursos financieros necesarios, sino también evaluar la existencia de condiciones técnicas, administrativas y políticas para la realización de dichas tareas.

Por ejemplo, durante la implementación del Centro Único de Asesoramiento y Registro de Empresas, el equipo del proyecto se encontró con la inexistencia de datos consistentes, confiables y accesibles que permitan conocer variables relevantes para el nuevo sistema, como el número exacto de establecimientos comerciales activos o la cantidad de establecimientos

sin habilitación u operando de modo irregular. Además, la fuente de información más confiable para cuantificar dichas variables era el archivo de fichas de la Dirección de Inspección General pero, al estar en soporte papel (el stock era de 9500 fichas), su procesamiento era dificultoso. El equipo del proyecto decidió financiar un relevamiento propio para recolectar la información imprescindible para el sistema y, por lo demás, utilizar el resto de la información que estaba disponible en el estado en que se encontraba¹⁰.

Otra de las dimensiones del problema de la información que surge al iniciar procesos de gobierno electrónico de nivel avanzado es la fractura organizacional. La información que se requiere para alimentar los sistemas generalmente no está en posesión de una sola área de gobierno, sino que precisa de un trabajo de coordinación previo entre diferentes organismos. Como los sistemas tecnológicos muchas veces se implementan con el fin de mejorar la coordinación y circulación de información entre las distintas agencias, el problema deviene paradójico: se necesita información elaborada a partir de la interacción entre organismos para implementar sistemas tecnológicos que mejoren esa interacción. En otras palabras, se puede concluir que las herramientas tecnológicas mejoran la articulación entre organismos públicos pero para ello necesitan partir de un piso mínimo de articulación.

Ahora bien, aunque la relación entre los procesos de producción de información e introducción de tecnologías de la información puede ser una limitación a la hora de avanzar en materia de gobierno electrónico, la misma también puede tener la dinámica de un círculo virtuoso. Las iniciativas en materia de gobierno electrónico pueden -y en general son- un incentivo positivo y un soporte para la mejora de los sistemas de producción de información. Además, facilitan la sustentabilidad de las mejoras a lo largo del tiempo. La clave está en superar la limitación inicial de no contar con la información precisa y válida para el diseño del sistema electrónico o del proceso específico que se quiere tecnologizar.

4.2 Problemas de Interoperabilidad

El objetivo de la interoperabilidad es que los datos administrados por uno o distintos organismos puedan ser reutilizados y aprovechados por otros, para que produzcan más y mejor información o eviten su redundancia¹¹.

En este sentido, la falta interoperabilidad también puede clasificarse como un problema de información, pero por su especificidad y relevancia es abordado en particular. Aquí no se trata de inexistencia o desactualización de información sino de la forma en la que los datos que componen la información se encuentran estructurados.

Las bases de datos no pueden dialogar, no pueden compartir datos entre sí cuando su arquitectura no se encuentra diseñada para que así lo hagan. Básicamente, es como si las

¹⁰ Entrevista con el equipo técnico del Proyecto Centro Único de Asesoramiento y Registro de Empresas.

¹¹ Para profundizar sobre este tema, se recomienda ver los trabajos de Pando (2008) y Pando y Poggi (2009).

bases de datos de dos sistemas de distintos organismos públicos – o incluso dentro de un mismo organismo- que tienen disímil arquitectura de datos, “hablarán” distintos lenguajes.

El municipio de Morón cuenta con, por lo menos, diez sistemas informáticos generales y varios aplicativos. Entre ellos, el Sistema de Habilitación de Comercios e Industrias, el Sistema de Administración Catastral, el Sistema de Expedientes, el Sistema de Inspecciones, el Sistema de Reclamos (OIR), el Sistema de Inspecciones Generales, las Aplicaciones del Sector Tasas, las Aplicaciones del Sector Desarrollo Social, entre otros.

Se puede afirmar que casi ninguno de estos sistemas y aplicativos es interoperable con otro. Es decir, ninguno comparte información. Por lo tanto, tampoco pueden realizar cruces de información o de tablas de datos entre sí. Es más, ni siquiera las distintas aplicaciones del área de tributos dialogan entre sí.

Este escenario implica un problema cada vez que se diseña un nuevo sistema informático, ya que cuantas más bases no interoperables haya, más costoso será transformarlas en operables. En la actualidad ya es costoso hacer dialogar a un nuevo sistema con los sistemas existentes – aunque sea con alguno de ellos-, pero no hacerlo torna menos eficiente y eficaz tanto el sistema en ejecución como el entramado informático en general.

Una posible solución intermedia a este problema es prever en el diseño del nuevo sistema una tabla contenidos abiertos que pueda usarse en las distintas bases de datos. Es el caso del diseño del nuevo sistema integral de Atención al Vecino que se encuentra en pleno desarrollo. La idea es que la tabla que contiene el DNI del ciudadano pueda dialogar con el resto de las bases de datos a fin de lograr una identificación única del ciudadano en todas ellas.

4.3 Encapsulamiento técnico y funcional del área de sistemas

En muchas ocasiones, el carácter específico y técnico de las funciones que cumplen las áreas de sistemas generan prácticas y circuitos de gestión excesivamente centralizados.

En el Municipio de Morón esta problemática también guarda relación con el modelo de organización municipal. Dentro del organigrama, la Dirección de Sistemas y Gestión Administrativa, dependiente de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General, es el área responsable de las actividades relacionadas con la infraestructura informática, las comunicaciones y el desarrollo, mantenimiento y operación de los sistemas informáticos del Municipio. Está compuesta por 20 personas aproximadamente.

Cada vez que un funcionario de cualquier nivel requiere el diseño o la modificación de un aplicativo, el arreglo de un bien del parque informático o la modificación de una base de datos propia, debe recurrir a “Sistemas”.

En general, el municipio no contrata desarrollos de software a terceros, siendo la política realizar contratos de locación de obra para cumplir proyectos o tareas específicas de desarrollo. Se verá más adelante cómo esta política impacta en la ejecución de los proyectos financiados por organismos internacionales de crédito.

De las entrevistas realizadas, puede deducirse que la centralización excesiva del área de sistemas tiene efectos no deseados. El área -que debería ser un área de soporte- se involucra en las decisiones funcionales. Dada la expertise temática, se produce una confusión entre la ejecución técnica y la decisión política. Por ello se crean sistemas de gestión que los funcionarios de las áreas no incorporan como propios. Esta situación se percibe desde la Dirección de Sistemas pero se interpreta de modo diferente: el director del área cree que a los funcionarios solicitan el diseño de sistemas y aplicativos que después no utilizan¹².

4.4 Escasez de recursos humanos en el área informática

La escasez de profesionales informáticos estables, capacitados y bien remunerados dificulta la posibilidad de éxito de los procesos de incorporación de TICs en el municipio de Morón.

Al igual que en la gran mayoría de los organismos públicos nacionales y latinoamericanos, el municipio tiene dificultades para conseguir, formar y retener a su personal técnico, porque el mercado ofrece mejores salarios, otorga más posibilidades de desarrollo de carrera y brinda más prestigio.

Asimismo, la gestión del personal informático no parece orientarse en función de objetivos estratégicos, ni parece tener los márgenes de flexibilidad que permitan la adaptación a los cambios en el entorno.

Finalmente, cabe señalar que en el área informática se detecta una elevada rotación, inadecuadas condiciones de infraestructura y equipamiento, bajas posibilidades de desarrollo de carrera y falta de cuadros informáticos intermedios, todo compensado desde el punto de vista legal por la inamovilidad.

4.5 Reticencia a la intervención de agentes externos

En Latinoamérica, muchos de los proyectos o programas destinados a introducir TICs en los distintos niveles de gobierno están financiados por instituciones financieras internacionales¹³. La lógica de implementación de estos proyectos contempla la creación de unidades de ejecución específicas (UEP) y la contratación de consultores individuales o firmas de consultoría para ejecutar los distintos componentes.

Más allá de las contradicciones e ineficiencia propias de este modelo de ejecución – problemática que no es propósito de este trabajo-, se sostiene que la intervención de consultores externos a la gestión, genera, en muchas ocasiones, desconfianza y rechazo por parte de funcionarios técnicos y políticos. Estos últimos creen que el trabajo del consultor

¹² Entrevista con el Director del Área de Sistemas

¹³ A modo de ejemplo los proyectos BID: CH-L1028 : Apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico; UR-L1065: Programa de Apoyo a la gestión del Gobierno Electrónico de Uruguay II; AR-M105: Plataforma Tecnológica Innovadora para Comercio Exterior -PTI-COMEX; AR-L1111: Programa de Innovación Tecnológica II; AR-L1016: Programa de Mejora de la Gestión Municipal; AR-L1012 Programa de Modernización Tecnológica III.

tiene como objetivo “armar una estructura paralela” o que el mismo carece del conocimiento necesario para rediseñar procesos o elaborar herramientas adaptados al contexto local. Este hecho puede redundar en el fracaso del proyecto, por lo que constituye un elemento a ser abordado durante todo su desarrollo.

4.6 Falta de una política integral a largo plazo

Los avances tecnológicos evolucionan con una velocidad jamás conocida en la historia. Además, el objeto de las políticas en materia de gobierno electrónico es intangible y el proceso de su implementación atraviesa múltiples sectores y niveles de gobierno. Por lo tanto, deviene relevante que el contenido de las políticas sea actualizado constantemente y que las estrategias que las subyacen estén enmarcadas en un horizonte de mediano y largo plazo.

En un contexto nacional caracterizado por la desarticulación de las políticas orientadas al desarrollo del gobierno electrónico, la situación se repite en el ámbito local. En este sentido, gran parte de las intervenciones tecnológicas realizadas hasta el momento en el municipio de Morón responden a iniciativas aisladas y espasmódicas, las cuales no se diseñan de forma articulada ni se implementan pensando en su sustentabilidad. Se pone el énfasis en la herramienta tecnológica (por ejemplo, el Portal “Morón Compra”) sin incluirla en un proceso más general de formulación de una política pública con miras al mediano y largo plazo.

Este hecho genera -entre otros- los problemas de interoperabilidad que fueran mencionados con anterioridad.

Como elemento positivo se puede señalar que en el municipio de Morón este problema ha sido –por lo menos- identificado y empieza a ocupar un lugar cada vez más relevante en la agenda. Es por ello que, aunque en etapa incipiente, el gobierno se encuentra en proceso de elaboración de un Plan Director de Uso y Aplicación de Tecnologías en el Estado local. Según los documentos iniciales se espera que el Plan Director determine los principios generales de actuación de la administración local en la materia con miras al año 2020. Para ello se planea realizar un análisis integral sobre distintos escenarios futuros, el cual incluirá las acciones emprendidas por los gobiernos nacional y provincial en la materia¹⁴.

Reflexiones finales

La noción de gobierno electrónico es uno de los conceptos más importantes que fueran introducidos al campo de las ciencias de la administración pública durante los últimos veinte años, a punto tal que se ha convertido en uno de los ejes centrales de las reformas administrativas actuales en los tres niveles de gobierno. De todos modos, y paradójicamente, la utilización de TICs en la gestión pública no ha logrado concitar la atención debida de los estudiosos de los procesos de modernización estatal.

¹⁴ Documentos de trabajo de la Dirección de Modernización y Transparencia del Estado del Municipio de Morón.

Como hemos mostrado a lo largo del trabajo, existen distintos niveles de desarrollo del gobierno electrónico y distintos desafíos y oportunidades vinculados a ellos. No es lo mismo implementar políticas destinadas a aumentar la presencia institucional de los gobiernos en Internet, que aquellas cuyo objetivo es integrar a los organismos de la administración local con los ciudadanos que interactúan con ellos. En términos generales, cuánto más “evolucionadas” son las iniciativas de gobierno electrónico, más complejas son las cuestiones a abordar. Como se describió en la última sección del documento, los principales desafíos a resolver en el municipio de Morón se relacionan con carencias en los sistemas de producción de la información necesaria para alimentar los sistemas tecnológicos, con la incapacidad estatal para formular estrategias políticas a largo plazo, con problemas de tipo “cultural” vinculados con la reticencia de los agentes públicos a aceptar la intervención de consultores expertos en la materia, con la escasez de recursos humanos en el área informática y con el encapsulamiento del conocimiento “técnico” en el área de sistema.

Sin pretender agotar la discusión (más bien todo lo contrario), esta ponencia ha intentado iluminar algunos ejes de trabajo orientados a generar más y mejor entendimiento del gobierno electrónico a nivel local. 

Referencias y fuentes/References

Carrizales, T., 2008: “Functions of E-Government: A Study of Municipal Practices”, *State & Local Government Review*, 40, 1: 12-26, Carl Vinson Institute, University of Georgia Stable.

Moon, J, M., 2002: The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?, *Public Administration Review*, 62, 4: 424-433, Jul. - Aug.

Pando, D., 2008: “Restricciones político-institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en América Latina”, XIII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires, noviembre.

Pando, D. y Poggi, E., 2009: “El desafío de la interoperabilidad para una gestión pública multinivel en Argentina”, V Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, San Juan, mayo.

Stake, R., 1995: *The art of case study research*, Sage Publications, London.

Citación recomendada/Recommended citation

Pando Diego y Kantor Mora (2011): Balances y perspectivas de la utilización de tecnologías de información y comunicación en los gobiernos locales a partir de un estudio de caso instrumental. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2011-05. 15 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org