



PROGRAMA DE PRÉSTAMO BID 1855 OC-AR
MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

GESTIÓN MUNICIPAL Y GOBIERNO ELECTRÓNICO

Participación, transparencia y datos abiertos

GESTIÓN MUNICIPAL Y GOBIERNO ELECTRÓNICO

Participación, transparencia y datos abiertos

AUTORIDADES

PRESIDENTA DE LA NACIÓN

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

MINISTRO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE

CPN Aníbal Florencio Randazzo

SUBSECRETARIA DE COORDINACIÓN

CDOR Esteban Pablo Sáenz Rico

UNIDAD EJECUTORA CENTRAL

Coordinador Ejecutivo

CPN Carlos Alberto Díaz

Coordinadora del Programa de Mejora de la Gestión Municipal

MBA Marisa Álvarez

ÍNDICE

PRESENTACIÓN GESTIÓN MUNICIPAL Y GOBIERNO ELECTRÓNICO	9
CARLOS ALBERTO DÍAZ	
A MODO DE PRESENTACIÓN: PROMESAS Y MITOS	
DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO	11
MARISA ÁLVAREZ	
¿CÓMO DESARROLLAR BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS CON DATOS?	35
DIEGO FERREYRA	
DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AL OPEN DATA. LA INFORMACIÓN COMO FACTOR DE DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES	49
GABRIEL HERNÁN ROSA	
DATOS, COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN ENTORNOS VIRTUALES.	
USO DEL PORTAL GOBIERNO LOCAL	71
ANA C. LÓPEZ Y CECILIA SAGOL	
LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS LOCALES	85
MARIANA ALONSO BRÁ Y ESTEBAN JUNGMAN	
MUNICIPIO DEL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDÓN: COMUNICACIÓN	
MUNICIPIO-CIUDADANO	105
PROGRAMA MUNICIPIO VIRTUAL: LA RED AL SERVICIO DEL FEDERALISMO	120
PROVINCIA DEL NEUQUÉN	
MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SALTA: REINGENIERÍA TECNOLÓGICA, GOBIERNO ABIERTO Y SERVICIOS A LOS CIUDADANOS	125

Presentación

En el marco institucional del Ministerio del Interior, la Unidad Ejecutora Central (UEC) de Programas con Financiamiento Externo coordina, administra y ejecuta a nivel central de gobierno el Programa de Mejora de la Gestión Municipal (PMGM), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Préstamo 1855 OC-AR.

Esta línea de trabajo refleja un eje estratégico central de la jefatura política de esta cartera: contribuir, desde las líneas de acción que surgen de las competencias del Ministerio, con el desarrollo integral de los municipios argentinos y con la mejora de su gestión, y por esta vía, con la consolidación institucional de los gobiernos locales.

En este contexto y a casi cuatro años de inicio de ejecución de PMGM, esta UEC organizó y llevó a cabo uno de los eventos del Programa: el seminario “Desafíos de gobierno digital en el ámbito local”, en el que representantes de las provincias y de los municipios analizaron y debatieron, junto a los especialistas convocados.

El objetivo de este encuentro fue poner en discusión los desafíos del gobierno electrónico en sus aspectos sustantivos, como por ejemplo, la utilización colaborativa de datos abiertos; e institucionales, entre ellos los relacionados con el cambio organizacional asociado a este nuevo paradigma de gobierno. Otros de los objetivos fue desarrollar el uso de herramientas del portal “Gobierno Local” para fortalecer el trabajo entre municipios.

Estamos convencidos de la utilidad de este tipo de reuniones técnicas para facilitar el intercambio de experiencias y la difusión de soluciones, exitosas y replicables, que en este caso permitan mejorar la gestión de gobierno apuntando a un desarrollo integral y equitativo.

Por ello presentamos una síntesis del trabajo realizado durante el taller, rescatando conceptos y experiencias que permitirán profundizar la reflexión sobre los retos a los que hoy se enfrenta la gestión local y que, esperamos, puedan colaborar con el fortalecimiento de la capacidad de los municipios en la gestión digital.

Al mismo tiempo, los casos compilados procuran reflejar la voluntad de los gobiernos locales por fortalecer la agenda digital, en un marco de eficiencia y transparencia de la acción del Estado, a las que apunta el Programa.

Por consiguiente, es nuestro interés compartir estas reflexiones que reflejan distintos aspectos de la problemática del gobierno electrónico, y poner de manifiesto la creatividad e innovación de los gobiernos locales.

CPN Carlos Alberto Díaz
Coordinador Ejecutivo
Unidad Ejecutora Central
Ministerio del Interior

A MODO DE PRESENTACIÓN: PROMESAS Y MITOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO¹

Marisa Álvarez

Los gobiernos locales se encuentran hoy ante el desafío de responder a nuevas demandas, tanto de ciudadanos como de otros ámbitos y niveles de gobierno y control, como así también con el requerimiento de convertir los municipios en lugares donde valga la pena vivir, donde se pueda vivir mejor, con mejor calidad de vida, en un entorno que facilite y posibilite el desarrollo humano.

Las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TICs) plantean retos, pero también oportunidades para el sector público para alcanzar estos objetivos. Brindan alternativas que permiten mejorar la provisión de servicios y crear servicios nuevos, tener más opciones dentro de los mismos servicios, u opciones más personalizadas. Permiten una mayor rendición de cuentas y facilitan la comunicación y la posibilidad de poner en valor las distintas voces que componen una sociedad.

Para los gobiernos locales, las TICs ofrecen la gran ventaja de ayudar a mejorar el desempeño de la organización y poder brindar más y mejores servicios mediante el logro de eficiencia, agilidad, efectividad y transparencia. Por supuesto, no se trata sólo de incorporar nuevas tecnologías, sino que esta dinámica implica un cambio fundamental en la forma de hacer las cosas, repensando incluso la misma finalidad de muchas acciones y valorizando el conocimiento de la organización y de su gente.

1 Agradezco la colaboración de la Lic. Marcela Pologna en la preparación y edición de este artículo.

La incorporación generalizada de las TICs y a partir de ella, la incursión cada vez más frecuente y sistemática de los municipios en la lógica del gobierno digital como una estrategia de mejora y cambio, exigen una transformación profunda en las rutinas tanto desde dentro de los gobiernos como en la forma de relacionarse con los ciudadanos, destinatarios finales de toda la acción pública estatal.

Considerando esta situación, esta publicación que realizamos en el marco del Programa de Mejora de la Gestión Municipal trata avanzar en la discusión respecto de los desafíos del gobierno digital y su aprovechamiento para la modernización y mejora de los gobiernos locales, como un aporte hacia la construcción colaborativa de conocimientos para el sector municipal desde nuestra propia experiencia en el intercambio con los referentes municipales.

Los gobiernos locales en la lógica de las TICs. Las promesas del gobierno electrónico

Cuando hablamos de TICs y gobiernos, es frecuente que conceptos como los de gobierno electrónico, gobierno abierto, ciudad digital, ciudad inteligente y otros aparezcan como panacea para alcanzar el “buen gobierno”, entendido como el gobierno eficaz, eficiente, democrático, transparente, participativo. La reflexión que pretendemos realizar aquí en relación con estas cuestiones recoge buena parte de las discusiones que tuvieron lugar en el seminario-taller PMGM 2011 sobre esta temática. El acento está puesto no tanto en la perspectiva técnica sobre el gobierno electrónico, sino en la perspectiva de la gestión pública, en cuanto a las posibilidades, inquietudes, oportunidades y desafíos que implican estas nuevas lógicas y sus plataformas, y en cómo viven los propios actores gubernamentales del nivel municipal la generalizada irrupción de las TICs.

Sin duda, estamos viviendo una época de cambios tecnológicos que se están dando en todo el mundo y en todo tipo de organizaciones, y que además se dan de manera muy veloz y ubicua. El empleo de las TICs (en especial internet y telefonía) está transformando las relaciones entre las personas y con las organizaciones estatales, públicas y privadas. Las transformaciones técnicas producen impactos en el orden social, personal, laboral, institucional, etc., en las formas, contenidos y costos de las interacciones, y en el alcance, variedad e intensidad de los intercambios.

De la mano de las enormes transformaciones técnicas, económicas, sociales y políticas que se dan prácticamente en todos los órdenes de la vida, social y personal, las exigencias de competencia en el mercado se han sofisticado avanzando en la dirección de una producción personalizada que parece responder mejor y más efectivamente a las necesidades de usuarios cada vez más y mejor informados. La vieja producción en masa de bienes y servicios ha ido dando lugar, a través del aprovechamiento de la tecnología, a una oferta cada vez más calibrada en función de las preferencias personales más diversas. La gran cantidad y variedad de bienes y servicios en el sector de telefonía móvil es un ejemplo, cotidiano y bien a la mano, de esta customización como tendencia que gana cada vez más terreno. Cabe aclarar que, en países de América Latina, la producción de servicios a gran escala no ha logrado alcanzar la cobertura plena y las tendencias hacia la “customización” se dan en las áreas servidas. Esto puede generar una mayor fragmentación y desigualdad en los bienes públicos, al mejorar la calidad en las áreas ya cubiertas, y dejar sin ningún tipo de cobertura áreas postergadas.

Se habla mucho acerca de que el cambio tecnológico involucrado en las TICs traerá aparejado el cambio en las estructuras organizacionales del estado. Sin embargo, estas estructuras son en general rígidas y la llegada del gobierno electrónico no necesariamente cambiará esto,

al menos en el corto plazo. Posiblemente coexistirán, durante un tiempo considerable, funcionalidades, herramientas y dispositivos flexibles e innovadores de gobierno electrónico, insertos, no siempre sin conflicto, en lógicas organizacionales burocráticas y poco proclives al cambio.

Más allá de los procesos reformistas practicados en nuestro país y de los rediseños administrativos que en algunos casos implicaron, nuestras organizaciones estatales todavía están muy atadas al peso de lo normativo y a la racionalidad burocrática, con una secuencia de flujo vertical de información y jerarquía, con prácticas aún apegadas a una tradición formalista, con una división estricta y compartimentada del trabajo, y todavía organizadas bajo un modelo que responde más al de producción en masa de la era industrialista, que a las posibilidades que brinda la flexibilidad tecnológica.

A medida que la administración pública se ha ido desarrollando, sus procesos, estructuras y controles se han vuelto cada vez más numerosos, complejos y elaborados. En nuestro país, las distintas capas geológicas de descentralizaciones y nuevas centralidades implementadas con suerte diversa en las últimas décadas, han cristalizado en un aparato estatal que en todos sus niveles es heterogéneo y con tendencias internas a veces contradictorias entre sí. No obstante, de un tiempo a esta parte y propulsados por la exigencia ciudadana, los gobiernos están realizando un camino progresivo hacia un mejor trabajo, más eficiente e inteligente, menos autorreferente y más orientado a la gente, menos formalista y más efectivo, a través de las distintas agencias gubernamentales. Es en este marco y al interior de estos procesos donde evoluciona la inserción de las TICs en las organizaciones estatales.

Para pensar productivamente el cambio de lógica que involucra una eventual generalización del gobierno electrónico, es necesario un enfo-

que holístico que incluya a todas las agencias del estado, en sus distintos niveles y ámbitos y competencias sectoriales. No obstante, caben dos aclaraciones: por un lado, si hablamos de servicios homogéneos, que implican actividades rutinizables y altamente programables, están dirigidos a poblaciones no diferenciadas y no requieren interacción con el destinatario, la forma más adecuada de organización es la burocrática. Pensemos por ejemplo en un plan de vacunación infantil o en un plan de entrega de alimentos. Por otro lado, las organizaciones del estado, en cualquiera de sus niveles y sectores, no son homogéneas en cuanto al predominio de la lógica burocrática tradicional como racionalidad dominante. Dentro del amplio mapa estatal existen áreas absolutamente innovadoras y centradas en los ciudadanos, algunas de ellas incluso a la vanguardia del desarrollo institucional y tecnológico.

Estas salvedades no soslayan que, en cualquier caso, la incorporación amplificada de las TICs en las organizaciones estatales de todos los niveles es un proceso inevitable e irreversible, y que el progreso en la dirección del gobierno electrónico requiere desarrollar otra forma de pensar la tarea estatal y la acción pública. Se trata de un verdadero cambio de paradigma. El problema –o mejor dicho, la dificultad– es que estamos inmersos en ese cambio, con lo cual no tenemos la ventaja de la perspectiva, y tampoco es clara, todavía, la forma que adoptarán los nuevos modos de relacionamiento con la sociedad.

Esto muestra nuevas formas de organización de la producción, con un impresionante impacto en la sociedad, con lo que podemos asistir a una nueva forma de organización del estado, más adecuada y en línea con esta sociedad atravesada e impactada por las tecnologías. Las tendencias globales muestran, junto al desarrollo inaudito de las TICs, la innovación permanente respecto de las posibilidades de nuevas aplicaciones sobre la base del análisis de grandes cantidades de datos; el im-

presionante incremento de la velocidad de procesamiento; la disminución de los costos de la tecnología y la posibilidad de una conectividad generalizada; el pasaje de redes analógicas locales a redes globales digitales e inalámbricas globales; la enorme variedad y expansión de estándares y equipos terminales; el notable desarrollo y oferta de servicios de telefonía móvil de banda ancha y la convergencia de telefonía e informática, entre otros rasgos distintivos que marcan un verdadero cambio de época.

Como elemento común a estas tendencias globales ligadas al nuevo desarrollo tecnológico, se verifica la existencia de una impresionante profusión de datos, el cada vez más rápido acceso a la información, y una posibilidad nunca antes vista de generar, difundir y compartir información. Al mismo tiempo, la distribución de estas tendencias y las posibilidades que ellas implican no es equilibrada ni equitativa. La polarización socio-territorial en cuanto a la inversión, desarrollo y acceso a estas tecnologías se refleja en la coexistencia de ciudades y regiones con ventajas competitivas basadas en TICs y otras casi totalmente desprovistas de desarrollar potencialidades similares. El tendido de redes desde la lógica empresarial promueve la polarización entre ciudades y regiones y dentro de las mismas ciudades. La verdadera división es entre aquellos países con alta velocidad, capacidad y calidad en el acceso y aquellos con menor velocidad, capacidad y calidad, con enormes consecuencias para la economía y sociedad.

Sin duda las tecnologías pueden cumplir y cumplen un rol crucial en la resolución de problemas en las organizaciones públicas, cambiando cómo se trabaja, el modo en que las distintas agencias se relacionan, la formas en las que entran en comunicación el estado y la sociedad, en las que aprendemos, nos comunicamos e interactuamos. Sin embargo, la potencialidad, diversidad y multidireccionalidad de los cambios que las TICs habilitan quedan virtualmente desaprovechadas si no se revisa la forma de pensar las organizaciones públicas.

El avance tecnológico proporciona herramientas especialmente poderosas para transformar las formas de hacer, derribar las paredes que existen entre las distintas agencias y niveles del estado o mejorar las formas de atender las necesidades de los ciudadanos, pero es necesario cambiar el modo de ver y de pensar, para poder aprovechar esta oportunidad que brindan las tecnologías. Lo que podemos señalar es que éste es un movimiento que está comenzando, y lo primero que hay que hacer es tener los oídos y los ojos bien abiertos para escuchar y ver las heterogeneidades en relación con el servicio que brindarlo.

El uso inteligente de las tecnologías nos brinda hoy la oportunidad para repensar profundamente cómo hacemos las cosas, en los diferentes ámbitos de producción. También y especialmente, al nivel de los gobiernos locales, que son el nivel del estado más inmediato y próximo a las personas. En ese planteo de repensar las formas de hacer está la potencia de las TICs. Se puede optimizar la gestión pública, se pueden brindar nuevos servicios, se puede crear una administración siempre disponible y que resuelve problemas, simplificando la relación con el ciudadano. También se pueden crear nuevos bienes públicos, que pueden ser apropiados por toda la comunidad. Y finalmente, pueden servir para ampliar la participación ciudadana, fortalecer las instituciones democráticas y recrear la relación entre estado y sociedad bajo otros parámetros.

A diferencia de las revoluciones tecnológicas precedentes, ésta tiene la característica diferencial de desarrollo de conocimientos. Hablamos de sociedad del conocimiento, entendida como una forma de organización social donde la generación, procesamiento y transmisión de la información facilitadas por las TICs se convierten en fuentes fundamentales de la productividad. De la mano de la innovación tecnológica, las nuevas tecnologías traen muchas promesas, de distinto tipo: decrecimiento económico y desarrollo integral; de aumento de la eficiencia y la eficacia

organizacional; de democratización de las sociedades, a partir de la democratización de la información y de los procesos decisorios; de desarrollo de una comunidad de trabajo en red, colaborativa y basada en el desarrollo colectivo del conocimiento, sin límites ni fronteras ni barreras espacio-temporales.

Para la gestión municipal se presenta una oportunidad única de aprovechar las tecnologías para innovar y hacer más, hacer mejor, hacer distinto, eficiente y más eficaz. Para brindar nuevos servicios y para habilitar otra forma de apropiarnos de esos servicios. El potencial de las TICs para la mejora de la gestión municipal es inmenso, y está al alcance de la mano, próximo, accesible. Pero como decimos desde el comienzo, no se trata de hacer en forma informatizada las cosas que venimos haciendo manualmente, sino de pensar diferentemente las formas de hacer y en algunos casos incluso el para qué de ese hacer. Luego, un aprovechamiento adecuado de estas tecnologías, modulado a escala de las necesidades de cada ámbito y de acuerdo con las especificidades idiosincráticas locales implica hacer cambios en varios órdenes del gobierno y la organización municipal -en las relaciones interpersonales y con la comunidad, en las normativas y el control de su aplicación, en el diseño de los procesos y la forma de organizar la producción.

La masividad, ubicuidad y flexibilidad de las tecnologías base del gobierno electrónico son ciertamente buenas noticias. Pero su buen uso y su óptimo aprovechamiento no es un proceso simple, rápido ni automático: para alcanzar resultados concretos de mejora hay que trabajar mucho, en con una orientación clara y a la vez atenta a las señales del contexto, y unificando voluntades en distintos niveles. Las TICs están ahí, disponibles, pero es necesario pensar cómo desarrollarlas.

TICs y mitos. Hacia una visión realista de las nuevas tecnologías y el gobierno electrónico

La mala noticia en torno de las tecnologías informáticas es que nada es tan fácil. Hay que pensar y problematizar los procesos de instalación de gobierno electrónico, crear un ámbito de reflexión y acción colectiva sobre lo que nuestras instituciones están planteando en este tema, conocer lo que se está haciendo y la forma en que se lo encara. De hecho, ninguna de las promesas (de mayor productividad, crecimiento, desarrollo) se va a cumplir sin un trabajo profundo en múltiples líneas y con la intervención de múltiples actores. En ese sentido interesa explicitar algunos mitos que se han creado en torno al fenómeno del gobierno electrónico.

El primer mito que hay que desactivar es el del optimismo tecnológico. Las TICs ofrecen ventajas en la optimización del tiempo y uso de recursos como la mejora de la productividad en cuando a la flexibilidad que brindan para la adecuación de los servicios. Pueden ser incorporadas en diversos ámbitos que incidan en otros aspectos del desarrollo -educación, salud, gestión del estado-. No obstante, muchas veces, los proyectos de gobierno electrónico se basan en el supuesto de que incorporar tecnología es suficiente para alcanzar los resultados que las TICs podrían posibilitar. Si bien todos entendemos la tecnología como un medio y no como un fin en sí mismo, discrepamos en cuanto a su efectividad, y persiste la tendencia arraigada de pensar que las tecnologías resuelven automáticamente todos los problemas de la organización. Este optimismo es tan ingenuo como reduccionista.

Gran parte de esto depende de la forma en que se difunden e implementan las tecnologías, del modo en que se distribuyen socialmente, y de cómo son recepcionadas y utilizadas por sus usuarios y destinatarios, en cada contexto particular. Especialmente las TICs, por sus costos relativa-

mente bajos, su facilidad de apropiación social y su flexibilidad, pueden constituirse en un importante vector de equidad e innovación social. Pero ninguno de estos procesos se desata automáticamente, ni se despliega sostenidamente en el tiempo sólo por contar con la infraestructura de TICs adecuada.

Las tecnologías siempre han sido y continúan siendo condiciones necesarias pero no suficientes. Constituyen una oportunidad, una ocasión propicia para revisar criterios y modos de hacer, en muchos casos son una herramienta óptimamente idónea y eficaz para resolver problemas. A nivel de los gobiernos locales, las TICs no alcanzan ni sirven de mucho si no se brindan servicios públicos suficientes en cantidad y variedad y adecuados en calidad y disponibilidad, o si los servicios que se ofrecen no han sido pensados críticamente, con la mente atenta a la necesidad de las personas y enfocada en el registro de qué están pidiendo, hoy, los ciudadanos, de sus gobiernos municipales.

El segundo mito es el que la tecnología es condición suficiente para alcanzar el desarrollo. Como un corolario del mito del optimismo tecnológico, la creencia en que con sólo tener la tecnología se dará el desarrollo es una asociación mil veces desmentida por la realidad. La verdad es que, al menos de la revolución industrial para acá, la mayoría de las tecnologías no han sido ni son automáticamente fuente de progreso y desarrollo. Esta relación no es necesaria, mucho menos forzosa o inevitable. Ninguna tecnología genera ni alcanza por sí sola para generar crecimiento, desarrollo, progreso, mejora, bienestar o calidad de vida.

Por un lado, la inversión diferencial y distribución desigual de las tecnologías reproduce y muchas veces amplifica otras desigualdades pre-existentes. Las TICs no son la excepción: las inversiones en estas tecnologías en los países ricos, producen más desarrollo tecnológico en ellos y más distancia de los países pobres.

Así, mientras que en los países desarrollados el acceso a internet, lo mismo que a la banda ancha, alcanza al 80 a 95% de los hogares, en América Latina, tomada en conjunto, esta proporción está en torno al 30%. Dentro de cada país en América Latina, existen bolsos tecnológicos y enormes áreas sin ningún alcance o alternativa. La llamada brecha digital es enorme. Su reducción, en todas las comunidades y hacia todas las personas, es un desafío como política de estado. La posibilidad efectiva de que todos accedan a internet y a la banda ancha es la variante contemporánea del derecho a la igualdad de oportunidades, y requiere de iniciativas directas del estado para contrarrestar la desigual distribución social de las TICs y su heterogénea distribución territorial, derivada de la racionalidad económica de los prestadores privados.

El primer reto de las políticas de TICs debe ser asegurar la plena accesibilidad al gobierno electrónico y lograr la inclusión digital. La brecha digital se achica paulatinamente dentro de la administración pública argentina y el 50% de la población ya tiene algún modo de conexión a internet. Aun así, persiste la exclusión digital en la población de menores ingresos y por razones geográficas, ya que la mayor concentración de servicios presenciales y disponibilidad de redes y computadoras se da en los centros más poblados y que gozan de mayores ingresos y nivel educativo. Para garantizar razonablemente el derecho a la igualdad y a la igualdad de oportunidades, es imperativo asegurar el acceso a internet en todas las localidades, especialmente en las pequeñas, y a la inclusión de las personas.

El tercer mito es el que la tecnología es condición suficiente para alcanzar la democracia directa. Por burdo que parezca, es notable la asimilación que frecuentemente se hace entre acceso a TICs y democracia directa, no de manera explícita, claro, sino como un supuesto que subyace a muchas propuestas. Lo cierto es que estas tecnologías nos

permiten mayor grado de participación y posibilitan que más y diferentes voces puedan manifestarse. Pero eso no significa necesariamente que esas voces sean representativas. Más aún, si no se hace nada ante la desigual distribución de las tecnologías operada desde la lógica de los proveedores privados, la posibilidad de mayor participación y participación más directa queda vedada para amplios sectores de la población que no acceden a la banda ancha o directamente a internet. Lejos de profundizar la democracia, lo que se crea es mayor distancia entre los grupos digitalmente integrados y los excluidos digitales, mayor inequidad y mayor brecha digital.

Los gobiernos pueden utilizar estratégicamente las TICs para facilitar la participación ciudadana, estimular la producción colaborativa de conocimiento y alimentar la esfera pública con información relevante. La digitalización vuelve accesible la información gubernamental y puede hacer transparente, a niveles hasta ahora no imaginados, la gestión pública y estatal, la posibilidad de “abrir datos” para hacer. Es cierto que la participación ciudadana en las decisiones públicas, a través de internet, puede mejorar la gobernabilidad y generar una renovación de la democracia local, al ampliar las posibilidades de los ciudadanos para participar en el debate y facilitar una relación más estrecha con los actos de gobierno y sus protagonistas, a través de la creación de foros de discusión y blogs. De hecho, estos procesos suceden en muchos países del mundo y son particularmente notables en regímenes no democráticos en los cuales se generan en las Tics espacios de debate, denuncia o difusión. Sin embargo, la viabilidad de estos logros supone condiciones efectivas de acceso generalizado e igualitario –que si bien se está en camino, no se ha alcanzado aún- y de ninguna manera reemplazar los principios republicanos. Por otra parte, hay que darle al concepto de acceso la complejidad que realmente tiene: no solo su aspecto material sino también su condición simbólica. Acceder no es tener una computadora sino sobre todo tener ca-

pacidades para seleccionar, procesar y publicar información en forma eficaz.

En cualquier caso, el planteo de estrategias eficientes, posibles de ser implementadas desde las gestiones locales, para que el uso de las TICs sea un medio concreto y eficaz de participación ciudadana, es un trabajo en proceso con mucho de ensayo y error. El desafío es construir un modo de desarrollo propio que incorpore las ventajas del paradigma informacional, sabiendo que la adaptación vernácula de modalidades probadas con éxito en otros lugares, muchas veces involucra la necesidad de una fuerte adecuación de las mismas, casi tan fina como la creación de respuestas propias originales.

El cuarto mito es el de la neutralidad de las tecnologías. El desarrollo de las TICs y de las redes comunicacionales habilitan el desarrollo de cambios fundamentales y permiten la concreción y el ejercicio de derechos fundamentales para las comunidades y para los individuos. Hay proyectos que posibilitan la concreción del derecho a la educación como lo que intenta el Programa Conectar Igualdad, o a la identidad con el programa de DNI de Ministerio.

Pero al mismo tiempo los dispositivos tecnológicos pueden dar lugar a prácticas autoritarias y servir de plataforma para desarrollar acciones antidemocráticas. La tecnología no es inocua ni es neutra. No está, como muchas veces se dice, desprovista de ideología, ni es anodina en términos de la acumulación y distribución social del poder. Más temprano que tarde las tecnologías motivan cambios en las correlaciones de fuerzas y dependen siempre del uso estratégico que se haga de ellas.

El quinto mito es el de que el gobierno electrónico es una mera cuestión de tecnologías. El gobierno electrónico al servicio del buen

gobierno requiere de una tarea multidimensional, interdisciplinaria e intersectorial, de carácter integral e integrador, que debe considerar las dimensiones humanas y normativas además de las estrictamente tecnológicas. Necesita de las TICs, claro, pero requiere además de nuevas formas de organizarse y organizar el trabajo, el armado de redes humanas además de las redes tecnológicas, la atención de cuestiones legales y normativas y cuestiones de educación y fortalecimiento de capacidades.

El gobierno electrónico no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la gestión. Impulsa una modificación sustancial de la forma de trabajo: utiliza la tecnología para transformar, no para automatizar las formas tradicionales de gestión. Porque si al mismo tiempo no se desarrollan nuevas formas de organizar el trabajo, la modernización es aparente y la informatización se adapta a la estructura sin cambiarsus procesos y procedimientos, mecaniza tareas manuales sin revisar sus objetivos, las necesidades de información del usuario o los obstáculos normativos y, es directamente absorbida por la lógica burocrática de la organización, sin modificarla.

Sobre la base la infraestructura de redes, la implementación del gobierno electrónico requiere el replanteo total de la tecnología informática, debido a la disgregación de información y la coexistencia de tecnologías heterogéneas no integrables entre sí, y el diseño de un nuevo esquema de operación, en general centralizando los servidores de programas y de datos y manteniendo en forma homogénea los desarrollos y el control de los puestos de trabajo y descentralizando a gran escala el acceso y la operatividad. Pero con esto solo no alcanza. Fundamentalmente, se requiere emprender la reorganización y rediseño de los procesos administrativos y de gestión, a partir de las nuevas premisas tecnológicas, para arribar a condiciones reales de mejora de los servicios que los hagan más accesibles, oportunos y adecuados, con mejor capacidad de respuesta y con menor costo.

Hecho este resguardo respecto de la importancia de cuestionar los aspectos de gerenciamiento y organización del trabajo y las dinámicas e inercias que ellos cristalizan, hay que decir que la implementación del gobierno electrónico necesita de la expansión constante, porosa y capilar, de la infraestructura de redes y servicios. Pero sin políticas que favorezcan la cobertura de áreas geográficas y sectores sociales actualmente desatendidos y rutas de las comunicaciones que garanticen el acceso para todos, esta infraestructura de conectividad sólo genera desigualdad y obstaculiza –o concentra en unos pocos- la sociedad de la información que las TICs hacen posible.

Luego, el otro sustrato del gobierno electrónico es la educación. La preparación intelectual será, cada vez más, el mayor factor diferenciador entre las naciones y factor primordial de su desarrollo. Por eso es fundamental mejorar la competitividad de nuestro conocimiento y producir conocimiento para el desarrollo, fortalecer la investigación y el desarrollo y optimizar la vinculación tecnológica del sector científico-tecnológico, el sector productivo y el gobierno.

Un aspecto crucial a tener en cuenta desde el inicio: la seguridad de los datos. No sólo a nivel tecnológico como seguridad de redes, datos y aplicaciones, sino sobre todo entendida como protección efectiva de la privacidad y de los datos personales. El marco legal aun no da cuenta de la revolución digital y debe ser revisado a la par de los avances de las TICs para adecuar las normas a las nuevas problemáticas de la información y la comunicación e introducir las previsiones relativas al acceso a la información pública, los delitos informáticos, las herramientas como la firma digital y el documento electrónico, la defensa del consumidor digital, el comercio y el gobierno electrónico, los contratos virtuales, los derechos intelectuales en internet, y demás cuestiones emergentes derivadas de las nuevas tecnologías.

Sin duda que para lograr esto es necesario avanzar en la universalización de las TICs en los municipios, conectando a internet por lo menos a la mitad de los gobiernos locales urbanos y a un tercio de los gobiernos locales rurales, capacitando a los funcionarios públicos y asegurando las competencias en materia de estas tecnologías en los gobiernos locales. Hay que alentar la sinergia en la provisión de servicios y difundir modelos de acceso y conectividad en zonas alejadas o rurales, con la finalidad de impulsar la adopción de las tecnologías para optimizar la gestión y la competitividad de la oferta productiva local. Los gobiernos provinciales deben explorar sus posibilidades de fortalecer las gestiones municipales a partir de facilitarles el acceso a internet y el desarrollo de funcionalidades de gobierno electrónico, mediante el desarrollo provincial de redes de conectividad de última milla que lleven los servicios digitales a todas las localidades.

Sobre la base de esta incompleta infraestructura de acceso a internet, el aprovechamiento de las tecnologías de información en municipios y provincias es muy dispar. Algunos aprovechan las TICs para interactuar y abrir su gobierno, otros sólo publican datos generales y estáticos del gobierno local, muchos no cuentan con páginas web propias. Crece el número de municipalidades que tienen sitios web, pero siguen siendo pocas las que publican información de gestión y presupuestaria. La práctica de publicar las licitaciones municipales no está aún generalizada, y siguen siendo escasos los calendarios de pago de impuestos y las guías de trámites en línea. Pocos municipios incluyen en sus portales información sobre los planes de desarrollo estratégico o municipal, y la información turística y de acción social más frecuentemente publicada todo el trabajo que aún resta por hacer en relación con el desarrollo del gobierno electrónico municipal en la Argentina.

Tal vez hayan sido un tanto desmedidas las esperanzas iniciales en los nuevos sitios web institucionales y en su crecimiento un tanto desordenado. ¿Están testeando los organismos las capacidades de los ciudadanos con internet y sus herramientas informáticas? ¿Están capacitando a sus empleados para manejarse eficazmente en el nuevo entorno y los nuevos modos de relacionamiento con los ciudadanos? ¿Están difundiendo en la comunidad las nuevas funcionalidades disponibles? ¿Cómo se comportan los agentes municipales en los puntos de contacto presenciales? ¿No están enviando a la gente a consultar las páginas web sin resolver sus dudas en forma presencial? Y fundamentalmente, más allá de las pantallas visualmente atractivas de muchos portales municipales, ¿se ha realizado un trabajo equivalente en el backend? Si bien hasta hoy no son tantos los municipios que emprendieron proyectos de gobierno electrónico en forma amplia, la tendencia se va expandiendo. En la línea del trabajo colaborativo, se debe analizar la posibilidad de encarar desarrollos conjuntos para municipios que tengan similitudes de normas legales, tipo de población y sistemas administrativos, de modo de reducir costos, generar un intercambio de experiencia y propiciar sinergias.

En cuanto a la implementación del gobierno electrónico, además de las páginas web con información sobre la actividad estatal, las experiencias argentinas incluyen el establecimiento de sistemas únicos de atención al ciudadano, que permiten ubicar rápidamente la derivación del tema y controlar automáticamente los tiempos de respuesta; el desarrollo de medios de pago electrónico y de mecanismos de contratación electrónica en el gobierno; la implementación de la firma digital en las gestiones gubernamentales, tanto por parte de los funcionarios públicos como por los ciudadanos; la reorganización de la función tributaria, incluyendo realización de trámites y pago de impuestos por internet; el enlace de los organismos gubernamentales a través de tendidos de fibra óptica para la transmisión de datos y telefonía; la reorganización de los sistemas

registrales y territoriales, incluyendo su interrelación informática con el área tributaria; el desarrollo de matrices insumo-producto para incentivar la producción local con aprovechamiento de los recursos de la región; la generación de un sistema de salud basado en herramientas informáticas, con automatización de la asignación de turnos e historia clínica accesible desde cualquier punto del municipio, y el establecimiento de oficinas de apoyo a la industria y comercio, con acceso a bases de datos, listado de oportunidades comerciales y contactos con organismos nacionales sin moverse del lugar de origen, entre otros.

¿Por dónde empezamos con el gobierno electrónico? Es fundamental identificar, dentro del flujo de actividad de la organización municipal, cuáles son los puntos que mejor permiten avanzar en las soluciones.

Uno de ellos es la instalación de redes de alta velocidad que unen las diferentes dependencias del municipio, permitiendo la interacción con el ciudadano sin que éste tenga que desplazarse entre varias oficinas y la introducción de sistemas unificados de atención al vecino del tipo ventanilla única. Este es habitualmente un logro que los ciudadanos valoran más que otros avances de mayor costo.

Otros retos son homologar la información que se publica en línea para acceder a los servicios con la información que se provee en forma presencial (normativa, procedimientos, requisitos) e integrar las intervenciones y articular con distintos niveles del estado. Nuevamente, la posibilidad de que estas funcionalidades sean realmente una mejora de la gestión y no una modernización aparente, es que se revise críticamente y se ordene el backend.

Por eso, una etapa previa a cualquier implementación es la reorganización y rediseño de los procesos internos, ya que la introducción

de tecnología hace innecesarios muchos trámites manuales y aparecen requerimientos diferentes. Hay que identificar y enumerar los diferentes procesos y enunciar los cambios que se producirán, determinar un calendario preliminar para implantarlos, sensibilizar a los agentes para facilitar el proceso y capacitarlos en los nuevos procedimientos. Como venimos de decir, aprovechar para detectar, en esta revisión, los posibles puntos de mejora, es decir, los lugares en donde las funcionalidades de TICs impactan con resultados de simplificación, agilidad, control y transparencia.

Llegados a este punto, nos interesa especialmente desactivar otro mito, que concierne directamente a la relación entre TICs y gobiernos locales:

El mito de que el gobierno electrónico es sólo para municipios grandes. En todos los municipios, grandes o chicos, los ciudadanos son cautivos de la administración pública en tanto se ven obligados a ir a sus oficinas para ejercer sus derechos y cumplir obligaciones. No conocen toda la legislación ni el alcance de los programas, servicios y acciones que el gobierno local les brinda. Y lógicamente, quieren perder el menor tiempo posible en sus gestiones y trámites y recibir la mejor atención y servicio.

Independientemente del tamaño del municipio, las personas básicamente quieren disponer de la información que necesitan para poder acceder a los servicios públicos o resolver problemas con éstos. Esta información debe estar actualizada, y esta es una posibilidad que brinda la tecnología en forma rápida, segura y en línea; debe ser comprensible, incluso para personas de instrucción básica; debe ser suficiente y graduada en función de los distintos tipos de destinatarios y sus necesidades o referencias para obtener mayor información en caso de necesidad, y debe ser coherente o como decíamos antes, homologada, es decir, la misma en todos los puntos y canales de información y de contacto (pre-

sencial, telefónica gratuita, fax, página web, correo electrónico, guías de servicios y trámites).

Como venimos diciendo, es tan importante tener una buena página para establecer una buena relación con el ciudadano, como ordenar el backend, y esto también vale para los municipios de menor tamaño. No tiene sentido trabajar en procesos de gestión a través de internet, cuando lo único que se hace es completar un formulario que después transita lentamente su proceso burocrático. Las tecnologías permiten revisar los procesos para simplificarlos, agilizarlos evitando acciones redundantes o pasos innecesarios y mejorarlos agregándoles valor. Si no aprovechamos esto, revisamos la organización y sus circuitos y hacemos las intervenciones precisas en el momento adecuado, estaremos perdiendo una oportunidad.

Ahora bien, de cara a este ordenamiento del backend, es cierto que muy pocas veces les preguntamos a los ciudadanos qué es lo que ellos necesitan en relación con los procesos. En parte, es obvio: quieren trámites sencillos, breves, eficaces, resolutivos. Al vecino no le interesa tanto el proceso, sino su resultado. Indagar la racionalidad y eficiencia del proceso, es nuestro tema. Pero, en un sentido más amplio, hay poco interés en la consulta a los ciudadanos para el diseño y el desempeño de los servicios públicos. A todos los niveles de gobierno, estamos en general con la lógica de la oferta y no con la de la demanda, pensamos que nosotros sabemos lo que el otro –que es el destinatario de nuestra acción– necesita, y no preguntamos ni indagamos sobre las necesidades. Interpretamos qué es lo mejor para ellos desde nuestra visión y asumimos que esa visión es adecuada, pertinente y suficiente.

Muchas veces, simplemente hacemos lo que podemos con los recursos que disponemos, y desarrollamos intervenciones sin demasiada relación con las necesidades que realmente tenemos que cubrir. Los pro-

cesos de participación ciudadana enfocados a esto todavía son primitivos y están en desarrollo. No obstante, es información que puede ser recolectada mediante la realización de encuestas, grupos focales, entrevistas a informantes claves, blogs. Y debe haber espacios para la respuesta a consultas específicas, el desarrollo de sistemas de reclamos y sugerencias para la provisión de información de retroalimentación. Es obvio, pero parece requerirnos un trabajo adicional pensar en las personas a quiénes va dirigido el servicio, y muchas veces son ellas mismas quienes nos dan las pistas para poder hacer las cosas mejor, con mayor eficiencia y en menos tiempo, de forma más simple, amigable o efectiva. Así como en el desarrollo tecnológico se da la co-construcción de innovaciones entre ingenieros, técnicos, empresas y usuarios, debería haber un tipo de cooperación parecida entre gobierno local y ciudadanos. También aquí hay que hacer trabajo colaborativo. Porque son los ciudadanos, en tanto usuarios, los que en definitiva desarrollan nuevos usos para las herramientas tecnológicas, y con esto deciden finalmente cuáles son los usos que van a predominar.

A modo de conclusión: el reto de la implementación

La implementación del gobierno electrónico requiere mucho trabajo aún. El camino crítico parece ser crear infraestructura técnica que permita el acceso físico; crear capacidades y conocimientos codificados y transmitidos en estándares; crear contenidos y aplicaciones públicas; crear instrumentos que incluyen incentivos y regulación, y definir lineamientos estratégicos y sus implicancias en las políticas. A nivel municipal, además del compromiso político y el liderazgo gubernamental en cuanto a avanzar en esta dirección, requiere la conformación de un área ejecutora competente y el desarrollo de la estrategia de implementación; la estandarización de normas y tecnologías –dada la frecuente carencia

procedimientos sistematizados y la heterogeneidad informática existente en los municipios, propia de la implementación modular; la revisión y adecuación de la legislación municipal, en especial en cuanto la implementación de mecanismos del tipo de la firma electrónica y la digitalización de documentación, que afecta a los sistemas de tramitación de expedientes, el sistema de archivos documentales y toda disposición relativa a la guarda o depósito de documentación.

Esta es una secuencia básica, algunos pasos típicos involucrados en la implementación del gobierno electrónico. Pero no hay un modelo único de gobierno electrónico. Las organizaciones públicas, y cada organización pública, deben definir sus propios objetivos en gobierno electrónico. No necesariamente cambiarán su estructura de manera drástica, pero sí deberán adaptar sus procesos para brindar mejores servicios y con mayor alcance. Y acá es importante señalar algo: los agentes públicos están habituados a las nuevas tecnologías, pero no al trabajo en redes humanas. En grado diverso, se han impuesto las redes tecnológicas con éxito, pero estamos rezagados en materia de redes humanas de trabajo, que tienen mayor flexibilidad y adaptación que las estructuras organizativas. El desafío es desarrollarlas en el estado, donde deben convivir con la específica imbricación que se da en cada organización entre la racionalidad política, la racionalidad burocrática y la racionalidad tecnológica.

Referencias bibliográficas

United Nations, e-government Survey 2008. *From e-government to connected governance*. New York:2008

FERNANDEZ-MALDONADO, A. M. *Redes de telecomunicaciones: del servicio universal a la conectividad generalizada*. Presentación en el Seminario Internacional de infraestructuras urbanas en America Latina. Quito:2011

CONCHA, G. Y NASER, A, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Cepal. Santiago de Chile:2012

¿CÓMO DESARROLLAR BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS CON DATOS?

Diego Ferreyra

La relación entre las tecnologías de la información y la noción de estado en términos de institución tiene pasado tan frondoso como el estado mismo. Existen autores (De Santillana, 1965; Wright, 2007) que incluso consideran que las expresiones tan antiguas como las primeras ciudades Estado, sólo pueden explicarse a partir del surgimiento de la escritura y la posibilidad de externalizar en soporte perdurable reglas, atributos o derechos, permitiendo la consolidación de grupos, castas y estructuras jerárquicas estables, necesarias para la consolidación de las ciudades estado como tales.

Así como las primeras ciudades Estado resultaron viables a partir de la escritura, es posible aventurar la idea de que la paulatina incorporación al procesamiento de datos ocurrida en el siglo XIX de procesos automatizados y fuerza motriz, es condición de posibilidad del surgimiento y desarrollo de los grandes conglomerados urbanos durante el siglo XIX.

Aun en la noción moderna de estado-nación es posible hallar una vinculación entre las tecnologías de la información y sus condiciones de posibilidad, siendo que los estados basados en constituciones son justamente formas de organización social basadas en un dispositivo tecnológico específico: un tipo específico de documento denominado constitución.

En los últimos cincuenta años es posible identificar una relación cada vez más estrecha entre las condiciones de institucionalidad de una estruc-

tura social de gestión y sus capacidades para construcción, consolidación y gestión de datos. Definida alguna vez como una nueva “tecnología intelectual”, la construcción de datos, su disponibilidad y su potencial uso es, en la actualidad, una dinámica omnipresente y transparente que atraviesa esferas, fronteras y territorios de todo tipo. Imaginemos la recepción de una cuenta de teléfono mecanografiada o de un resumen de tarjeta de crédito manuscrito: de inmediato una sensación de desconfianza hacia la información allí vertida y documentada se apodera de nosotros... ¿serán ciertos los datos?, ¿puedo confiar en que esos garabatos manuscritos son mis consumos del último mes?, ¿será auténtica la factura?, ¿podré presentarla como comprobante? Para nuestra tranquilidad, logramos comunicarnos con el servicio de atención al cliente detallado en el margen inferior de las facturas y allí evacuan nuestras dudas acerca de la documentación recibida. Pero si acaso no nos brindan un número de reclamo que documente nuestra comunicación, ¿podemos realmente quedarnos tranquilos? Como vemos, es muy difícil imaginar un proceso de gestión institucional desprovisto de mecanismos sistemáticos, formales y estructurados de gestión de datos. Asimismo, en la pequeña anécdota anterior, es posible identificar una clara relación entre las capacidades tecnológicas para la gestión de datos y las condiciones de legitimidad y autoridad del dispositivo de gestión. Justamente, la omnipresencia de este tipo de dinámicas genera un efecto de transparencia que acaba por invisibilizar el conjunto de dispositivos, actores, políticas, metodologías y tecnologías que intervienen. Todo este universo se torna opaco y repentinamente visible cuándo irrumpe la falla: un corte de luz, un boleto de avión hecho a mano en una agencia de turismo o la caída de la una red de celulares nos presentan en un único instante la totalidad de factores que participan de cada uno los procesos de gestión basados en datos.

Aquellos servicios, prestaciones y capacidades cuya presencia, fiabilidad, utilidad y permanencia damos por cierta, generan las condiciones

de posibilidad para el desarrollo de nuevos servicios y prestaciones: los caminos definen los tipos de medios de transporte como los electrodomésticos presuponen la electricidad. A este tipo de relación, de capacidad y transparencia la denominamos infraestructura. Como vimos, la infraestructura no sólo es un agente de legitimidad y autoridad, es un moderador de formas de participación e intervención social: cada infraestructura propone una arquitectura específica de participación, distribuye roles y posibilidades. Ahora bien, surge entonces una pregunta: ¿qué significan, en el contexto del Estado y en términos de política pública, los datos como infraestructura? O de manera más puntual: ¿cómo desarrollar bienes y servicios públicos con datos?

Los datos

En este punto, una vez resueltos a abordar la problemática del desarrollo de bienes y servicios públicos basados en datos, resulta relevante formularnos una pregunta que no por elemental resulta menos significativa: ¿de dónde vienen los datos?, ¿pueden ser recogidos en la naturaleza?, ¿se cultivan?, ¿crecen en todos los climas?

Los datos, en nuestro contexto, son un instrumento capaz de delimitar y describir una entidad o fenómeno según un determinado marco teórico y utilizando una metodología definida y formal. Permiten segmentar una realidad continua en elementos discretos que resultan significativos en relación a marcos teóricos, metodológicos e instrumentales específicos. Los datos son el insumo primario de cualquier proceso de análisis, entendiendo el análisis justamente como un proceso que permite separar y definir entidades y establecer sus cualidades diferenciales con respecto a otras entidades o con respecto a la misma entidad a través del tiempo.

Una vez elaborados los datos, se nos presenta una nueva particularidad propia de ellos: no alcanza con disponer de datos para simplemente poder utilizarlos, es necesario estructurarlos y codificarlos.

Una vez elaborados los datos, resulta necesario seguir ciertos lineamientos y estrategias para que los mismos puedan ser utilizados. Es decir, más allá de disponer de datos, para poder consolidar una infraestructura de servicios basada en datos los mismos deben estar provistos de condiciones de portabilidad con el fin multiplicar realmente los escenarios de uso.

En tal sentido, con el fin de adoptar una concepción amplia y comprehensiva de la noción de portabilidad, resulta útil la formalización conceptual realizada en el marco del Open Language Archives Community (OLAC). La misma considera que se encuentran cumplimentadas las condiciones de portabilidad cuando la información es codificada de manera tal que su uso, tratamiento y gestión pueda ser realizado:

- 1.** utilizando diferentes aplicaciones informáticas;
- 2.** utilizando diferentes infraestructuras informáticas;
- 3.** según diferentes comunidades de prácticas;
- 4.** en función de propósitos diversos;
- 5.** a través del tiempo.

De esta manera, la propuesta de portabilidad del denominado marco OLAC está centrada en promover esquemas de codificación de datos que permitan usos no previstos, por parte de usuarios no previstos y en contextos no previstos en un primer momento por quiénes han elaborado los datos. Justamente, uno de los atributos más valiosos de las obras de infraestructura como tal es su capacidad para tolerar y viabilizar un amplio abanico de estrategias de uso y explotación, a veces incluso no previstas en el esquema inicial del servicio.

Al igual que las autopistas o los trenes, para alcanzar un modelo de explotación parangonable a la noción de infraestructura no alcanza solamente con ofrecer amplias capacidades o prestaciones críticas, los datos deben ser provistos de manera persistente, uniforme y homogénea, es decir, deben ofrecerse en condiciones de previsibilidad constante para que otros actores sociales puedan diseñar y articular servicios basados en la infraestructura, en esta caso, provista por el Estado.

Hasta aquí hemos recorrido el camino de los datos, hemos visto que son elaboraciones dependientes de modelos teóricos y metodológicos específicos, que requieren de determinadas condiciones para facilitar sus condiciones de reutilización y explotación. En el siguiente apartado analizaremos esas condiciones en general, y en particular aquellas que resultan diferenciales en ambientes digitales.

Los datos en ambientes digitales

Tal como vimos en el anterior apartado, para poder desarrollar bienes y servicios públicos sobre la base de datos, es necesario proveer a los mismos de condiciones portabilidad, persistencia y uniformidad de acceso y disponibilidad que faciliten estrategias de reutilización de los mismos. Para lograr estas condiciones básicamente resulta crítico establecer tres mecanismos articulares que habrán de cargar con gran parte de la responsabilidad de proveer las condiciones antes mencionadas. Estos mecanismos son pues:

- mecanismos para identificar datos: métodos específicos para denominar e identificar de manera unívoca cada dato o conjunto de datos;
- mecanismos para localizar datos: métodos que permitan localizar y acceder a un dato en base a su anterior identificación;
- mecanismos para representar datos: esquemas y herramientas

que permitan, una vez identificados y localizados los datos, codificar y representar a los mismos para su uso y comunicación.

La implementación de estos mecanismos en ambientes digitales conlleva una peculiaridad: en ambientes digitales los datos para ser legibles para humanos primero deben ser legibles para una máquina y sus procesos algorítmicos. Es decir, en ambientes digitales, con miras a la conformación de una infraestructura de servicios basados en datos, resulta crucial implementar estrategias tecnológicas orientadas a maximizar sus condiciones de compatibilidad con otras tecnologías. Quizás resulte paradójico, pero de esta manera se maximizan las posibilidades de comunicación y difusión social. Un servicio de datos susceptible de ser utilizado en computadoras, televisores y celulares resultará más accesible y probablemente dispondrá de un mayor alcance y difusión que un servicio de datos que sólo puede ser utilizado a través de una computadora o un programa informático específico.

Si bien existe un variado espectro de estrategias en uso en ambientes digitales para lograr este conjunto de requisitos (identificación, localización, representación), en el contexto de la WWW una de las estrategias consideradas como un modelo de buenas prácticas por diversas organizaciones y asociaciones profesionales (Consortio W3, Open Knowledge Foundation, UNESCO, etc), se basa en la utilización de tres componentes técnicos que ya disponen de un uso masivo y extendido ya que conforman parte de la arquitectura de base de la WWW: nos referimos a los llamados identificadores uniformes de recursos (URI, siglas de Uniform Resource Identifier), los localizadores uniformes de recursos (URL, siglas de Uniform Resource Locator) y al lenguaje de marcas XML (siglas de eXtended Markup Language). A continuación se describirán estas tecnologías y podremos ver hasta qué punto ya están en uso en muchas situaciones cotidianas.

- URI: Uniform Resource Identifier

La traducción de la sigla URI es identificador uniforme de recurso, es decir, es una sintaxis que define cómo redactar identificadores de recursos en el contexto de Internet. Por ejemplo, los números telefónicos también tienen una sintaxis, hay que anteponer números específicos para llamar a un celular o hay números especiales que representan y funcionan como códigos de áreas, etc. De la misma manera, existe una sintaxis específica que permite redactar código de identificación de recursos que nos permiten identificar de manera unívoca cualquier recurso en internet. De esta manera, cada URI se conforma de una identificación del esquema en el que opera el identificador (por ejemplo: http, URN, mailto), luego, precedido de una barra doble (/), se consigna el proveedor primario de autoridad para ese identificador (ejemplo <http://gobiernolocal.gov.ar>), y luego, separados por una barra simple (/), las posibles subdivisiones jerárquicas del identificador (<http://gobiernolocal.gov.ar/atlas/>). Por ejemplo, todas las direcciones de correo electrónico son URIs, y también las direcciones de los sitios web, las URLs, son un tipo de URI.

- URL: Uniform Resource Locator

La traducción de la sigla URL es localizador uniforme de recursos. Básicamente es un tipo de URI (por lo tanto también dispone de un esquema, autoridad, ruta jerárquica, etc), pero además, a través del esquema (http) se encuentra asociado a un protocolo específico encargado de instrumentar la localización y recuperación del recurso. De esta manera, cuando utilizamos una URL para acceder a un sitio, estamos utilizando una URI, pero además, estamos recurriendo a un protocolo específico para que una vez identificado el recurso en el contexto de Internet, lo recupere y nos permita acceder a él.

- XML: eXtended Markup Language

La traducción de la sigla XML es lenguaje de marcas extensible. Un

lenguaje de marcas es básicamente un lenguaje que utiliza un conjunto delimitado y específico de caracteres para definir y estructurar datos en texto plano. Un ejemplo cotidiano y corriente podría ser los signos de puntuación con respecto al lenguaje escrito. Por ejemplo, en el presente documento, damos por cierto un punto luego de una palabra, delimita y define el final de una oración. En base a una norma anterior, denominada SGML (Standard Generalized Markup Language), el XML utiliza los caracteres < y > para definir los límites de cada elemento (una oración, un párrafo, etc). En el contexto de este tipo de lenguajes, cada delimitador se denomina etiqueta. A diferencia del punto en las oraciones, las etiquetas pueden definir y estructurar todo tipo de elementos y datos. Por ejemplo, en el contexto de una archivo XML, podríamos codificar una oración de la siguiente manera: <oracion>Esta es una oración</oracion> o un dato de población de la siguiente manera: <poblacion>34000</poblacion>. Cada sentencia delimitada por etiquetas conforma un nodo. Para expresar jerarquía o inclusión, es posible anidar un nodo en otro, por ejemplo, el nodo <oracion>, seguramente estará codificado dentro del nodo <parrafo>. De esta manera, si acaso fuera necesario expresar la población total de Roque Pérez según el INDEC, esta podría ser la estructura resultante en XML:

```
<gobiernolocal>
  <nombre>Roque Perez</nombre>
  <CodigoIndec>60693</CodigoIndec>
  <indec>
    <censo1991>
      <poblacion>9639</poblacion>
    </censo1991>
    <censo2001>
      <poblacion>10902</poblacion>
    </censo2001>
    <censo2010>
      <poblacion>12513</poblacion>
    </censo2010>
  </indec>
</gobiernolocal>
```

Tal como es posible constatar, a través de esta sintaxis es posible definir y codificar todo tipo de estructuras de datos. La definición de las etiquetas que componen una estructura de datos se denominan vocabularios, en el sentido en el cuál un vocabulario delimita y define el tipo de “cosas” que pueden existir, los vocabularios en el contexto de un archivo XML definen la entidades y su forma de estructuración. Dichos vocabularios explicitan y formalizan la manera en que están estructurados cada conjunto de datos y facilitan la gestión clara y diferenciada de estructura y datos.

Este conjunto de factores, como ser la utilización de texto plano o la posibilidad de definir y codificar todo tipo de datos, permite maximizar las condiciones de portabilidad tecnológica de cualquier dato que sea expresado y representado a través de un archivo XML.

Hasta aquí se ha descrito de manera amplia una estrategia viable para el desarrollo de servicios basados en datos promoviendo condiciones de portabilidad e interoperabilidad óptimas. En el siguiente apartado se abordará la aplicación de lo visto hasta el momento en el ámbito de gobierno.

Datos para gobierno abierto

En el ámbito de gobierno, existe un importante número de iniciativas tendientes a lograr la exposición pública de datos a través de medios digitales. Para la presente síntesis resulta interesante considerar una propuesta de lineamientos elaborada a partir de un taller de reflexión y elaboración realizado en el año 2007 en Sabatopol (Estados Unidos)¹ en el que participaron especialistas y entusiastas del gobierno abierto. Los lineamientos fueron cristalizados en ocho principios que, en la actualidad, se han convertido en un estándar de facto para el análisis y evaluación de servicios basados en datos en contextos de gobierno.

Ocho principios para datos gubernamentales abiertos

1. **Completos.**

Todos los datos públicos han de estar disponibles. Son públicos todos los datos con excepción de los que tienen limitaciones por cuestiones de seguridad, confidencialidad o privilegios especiales.

2. **Primarios.**

Los datos han de estar disponibles con el máximo nivel de desagregación posible, no agrupada o modificada.

3. **A tiempo.**

Los datos estarán disponibles lo más rápidamente posible tras su obtención para que no pierdan su valor.

4. **Accesibles.**

Los datos estarán disponibles para la gama más amplia de usuarios y el espectro más amplio de propósitos.

1 Open Government Working Group Disponible en: https://public.resource.org/open_government_meeting.html Fecha de consulta 2012-10-03

5. Tratamiento automatizado.

Los datos se suministrarán de forma que se permita su tratamiento automatizado. Los datos deben poder ser descargados en forma completa, sin procesamiento, por medio de un mecanismo automatizado.

6. No discriminación.

Los datos estarán disponibles para cualquier persona, sin requisito previo de registro.

7. Formato no propietario.

Los datos estarán disponibles en formatos no propietarios.

8. Sin licencia.

Los datos no estarán sometidos a ninguna regulación de patente, marca registrada o secreto comercial.

El portal gobiernolocal.gov.ar como proveedor de datos abiertos

El presente artículo comenzaba con la pregunta acerca de cómo hacer bienes y servicios públicos con datos, luego de establecer su origen y propuestas de buenas prácticas para su identificación, representación, acceso y disponibilidad. En este punto ha llegado el momento de presentar la dinámica a través de la cual el portal gobiernolocal.gov.ar expone los datos que gerencia acerca de los gobiernos locales en la Argentina.

En particular, el portal ha optado por exponer los datos siguiendo los principios antes expuestos a través de un esquema específico de servicios web. Un servicio web es una vía para exponer datos en un formato específico y según un protocolo o una sintaxis específica de consulta. Tal como lo reseña la guía del Consorcio W3, un servicio web es un “conjunto de aplicaciones o de tecnologías con capacidad para interoperar en la Web. Estas aplicaciones o tecnologías intercambian datos entre sí con el objetivo de ofrecer unos servicios. Los proveedores ofrecen sus servicios como procedimientos remotos y los usuarios solicitan un servicio llaman-

do a estos procedimientos a través de la Web”².

En el contexto de la web, es la vía más extendida para explotar recursos entre ambientes, herramientas o aplicaciones. Permite desarrollar aplicaciones altamente especializadas en la gestión de una determinada tarea, sin sacrificar los niveles de especialidad o particularidad que a veces requieren los modelos de sistemas integrados. El modelo de desarrollo en base a servicios web se denomina Service Oriented Architecture (SOA).

Cada servicio web expone servicios y funcionalidades en una URL determinada, admite determinadas cláusulas y parámetros como argumentos válidos para brindar los servicios y, finalmente, brinda los servicios (o datos) de acuerdo a una estructura y formato determinados. A través de los tres aspectos antes mencionados es posible definir las características y capacidades de cada servicios web:

- Modalidad de acceso (URL, acceso abierto o restringido por clave, etc);
- Modelos de consulta;
- Modelos de respuesta.

En el caso particular del portal gobiernolocal.gob.ar, la vía de acceso a los servicios web y por lo tanto a los datos es la

URL: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/webservices/xml.php>

Al acceder a esa dirección sin ningún parámetro, se podrá ingresar a un ejemplo de datos básico de identificación de un municipio, en este caso, Roque Pérez.

Con respecto a las modalidades de consulta, el portal ofrece en la actualidad las siguientes modalidades:

- Datos de municipios;

2: W3C. Oficina española. Guía Breve de Servicios Web. Disponible en: <http://www.w3c.es/Divulgacion/GuiasBreves/ServiciosWeb> Fecha de consulta 2012-10-03

- Lista de indicadores estadísticos asociados a un municipio;
- Acceso cada uno de los indicadores asociados a un municipio;
- Lista de redes de municipios en las que participa un municipio;

De esta manera, es posible acceder a una infraestructura de servicios basada en datos en condiciones de uniformidad y persistencia, exponiendo datos codificados en condiciones óptimas de interoperabilidad y reuso.

Estamos explorando y construyendo una vía más en el camino de la consolidación de una capa de infraestructura de servicios públicos basados en datos en el ámbito del gobierno local en Argentina.

Invitamos e incitamos a todos los interesados en utilizar los datos disponibles en el portal gobiernolocal.gob.ar a avanzar en la agenda de reuso y explotación de datos abiertos. El portal ofrece una primera capa en términos de infraestructura, consideramos que los usos y servicios más significativos derivados de ella están aún por venir y serán el resultado de la intervención creativa y crítica de otros actores que diariamente participan del espacio común y público del gobierno local. Mientras seguimos trabajando en ampliar y mejorar la plataforma expuesta de datos, estamos abiertos y ansiosos a la expectativa de nuevos descubrimientos y realizaciones.

Referencias bibliográficas

DE SANTILLANA, GIOGIO (1966) El historiador y la teoría de la información. En: *El concepto de información en la ciencia contemporánea*. Siglo XXI: México DF, 1966

Principles of Open Government Data (2007) Disponible en: https://public.resource.org/8_principles.html Fecha de consulta 2012-10-03

RFC 1738 Uniform Resource Locators (URL) Disponible en: <http://tools.ietf.org/html/rfc1738> Fecha de consulta 2012-10-03

RFC 3986 Uniform Resource Identifier (URI): Generic Syntax. Disponible en: <http://tools.ietf.org/html/rfc3986> Fecha de consulta 2012-10-03

SWAN, ALMA (2012) *Policy Guidelines for development and promotion of Open Access*. UNESCO: París, 2012

W3C. Oficina española. *Guía Breve de Servicios Web*. Disponible en: <http://www.w3c.es/Divulgacion/GuiasBreves/ServiciosWeb> Fecha de consulta 2012-10-03

WRIGHT, ALEX (2007) *Glut: Mastering Information Through The Ages*. Joseph Henry Press, 2007

DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AL OPEN DATA. LA INFORMACIÓN COMO FACTOR DE DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Gabriel Hernán Rosa

Durante los días 17 y 18 de noviembre del 2011 el Programa de Mejora de la Gestión Municipal organizó su tercer encuentro anual. Con el título “Desafíos del gobierno digital en el ámbito local” el encuentro tuvo como objetivo principal discutir las oportunidades que las nuevas tecnologías y el gobierno digital proponen a los gobiernos locales. Las jornadas contaron con la participación de funcionarios de gobiernos locales de varias provincias, cuyos municipios participan del Programa.

A lo largo de dos días se trataron diferentes cuestiones relativas al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el ámbito de la administración pública de nivel local. Conforme se fueron sucediendo las ponencias y exposiciones un tema comenzó a tornarse el centro del debate: el derecho de acceso a la información pública. Alrededor de este tema comenzaron a surgir dudas, consultas y propuestas por parte de los conferencistas y de los funcionarios municipales y provinciales participantes del encuentro. El objetivo de este trabajo es tomar nota de las principales inquietudes respecto del tema y su relación con los gobiernos locales.

La cuestión de la transparencia administrativa y el derecho de acceso a la información pública está atravesada por varias dimensiones de

análisis. Aspectos legales y técnicos, pero también políticos y administrativos componen -pero no agotan- las diferentes aristas de esta temática.

Intentaremos ahondar en el siguiente texto los diferentes aspectos de la transparencia administrativa y el derecho de acceso a la información pública, recuperar lo planteado por los participantes de las jornadas y desarrollar las principales líneas de discusión relativas al tema, no con el objetivo de cerrar el debate, sino por el contrario, con la intención de promover la acción, trabajar el carácter dinámico de este proceso político y resaltar el potencial para aumentar la calidad democrática de los gobiernos y el desarrollo de las sociedades.

Transparencia administrativa

A la hora de tratar la cuestión del derecho de acceso a la información pública y la gestión de datos públicos es necesario primero referirnos al tema de la transparencia administrativa. Según la entrada correspondiente a “Transparencia” [18/10/2012] en el Banco de Conocimientos del portal Gobierno Local esta designa:

“... la serie de herramientas que buscan mejorar los mecanismos de información y control de la gestión pública, implementadas tanto desde el Estado como desde organizaciones no gubernamentales.

Respecto del Estado, constituye su responsabilidad garantizar la accesibilidad a la información relativa al ejercicio de sus funciones y al manejo y la disponibilidad de los recursos del sector público, con el objeto de mejorar la calidad de los servicios y contribuir con la erradicación de actos de corrupción. Para ello, desarrolla tanto servicios de acceso a la información como criterios de receptividad, participación y control ciudadano de la gestión pública.

Algunas de estas iniciativas se vinculan con la implementación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que pretenden modernizar la Administración

Pública a partir de mecanismos como el gobierno electrónico. Así mismo, los sistemas de declaraciones juradas patrimoniales, licitaciones públicas, audiencias públicas o la institución del Defensor del Pueblo constituyen mecanismos de control de la gestión.”¹

Como podemos ver, la noción de transparencia administrativa está ligada a la apertura de los registros de datos e información de fuente pública a la ciudadanía en general como forma de reforzar el carácter republicano, democrático e igualitario de nuestros sistemas de gobierno. Por este motivo está íntimamente relacionada con el derecho de acceso a la información pública. Un gobierno opaco y cerrado, reticente a permitir el acceso de la ciudadanía a la información que genera y produce, está en las antípodas de lo que la transparencia administrativa y la libertad de acceso a la información pública suponen.

En este sentido –como ya señalamos- la cuestión de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública está atravesada por varias dimensiones de análisis. Un primer aspecto que debemos destacar de este proceso de apertura de las administraciones públicas es su valor democrático y republicano. Permitir y mejorar el acceso a la información producida desde el estado supone un incremento en las capacidades ciudadanas, como así también una mejora en los niveles de igualdad de las sociedades donde estos mecanismos se implementan, en tanto se reduce la capacidad de ciertos actores para monopolizar la información y obtener un beneficio de esa restricción.

Este cambio en la disponibilidad de información de fuente pública y su costado igualitario está a tono con un replanteo de la definición -y una ampliación- del concepto de democracia. Existen nuevas corrientes del pensamiento sobre la democracia que afirman que ésta significa

1 Disponible en <http://www.gobiernolocal.gob.ar/wiki/doku.php?id=transparencia>

algo más que el mero acto electoral. La democracia, según esta nueva corriente teórica, incluye también un conjunto de prácticas tendientes a mejorar los niveles de igualdad de una sociedad, por eso se hace cada vez más difícil calificar un régimen como plenamente democrático sólo basándonos en el hecho de si existen elecciones periódicas y limpias, no obstante, claro está, éste sigue siendo el indicador primordial.

Las democracias modernas no sólo deben establecer reglas confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino que también deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda evaluar la gestión gubernamental y los servicios públicos provistos. Es por esta razón que la transparencia administrativa y el derecho al acceso a la información pública suponen elementos que en poco tiempo serán constitutivos de la propia definición de democracia.

Recordemos que, según las palabras del filósofo político italiano Norberto Bobbio (1985), el indicador del desarrollo democrático de un país no debe restringirse al número de personas que tienen derecho al voto. Limitarse a ese dato sería tener sólo un registro de la democracia formal, es decir, contentarse con las formas, mientras que hoy en día es importante profundizar los principios y valores de la democracia sustancial, es decir, aquella que trasciende la igualdad jurídica para ampliarse a la igualdad social y económica.

En este sentido podemos entender cómo el derecho de acceso a la información pública es un mecanismo fundamental para darle contenido y sustancia a esta nueva forma de concebir la democracia, en la medida que “horizontaliza” la capacidad de acceso a un recurso cada vez más importante como lo es la información. Simultáneamente este tipo de mecanismos orientados a aumentar la transparencia administrativa permiten

facilitar y promueven lo que Peruzzotti y Smulovitz (2002) definen como “*accountability social*” en tanto facilitan estrategias para incrementar la accountability del accionar gubernamental por parte de diferentes actores sociales. Esto da como resultado una ciudadanía más activa, una administración pública más controlada y una democracia de mayor calidad.

Aspectos legales y experiencias en la Argentina

Otra dimensión a tener en cuenta en la discusión sobre el tema de la transparencia administrativa y el derecho de acceso a la información pública es la cuestión legal, en la medida que se está tratando con cuestiones relativas a diferentes derechos y obligaciones, tanto de las entidades públicas como de los particulares.

Existen diversos antecedentes jurídicos internacionales relativos a la transparencia administrativa y al derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública. La ley sueca de Libertad de Prensa de 1766 constituye uno de los primeros y más avanzados mecanismos legales en ese sentido. La misma estableció la responsabilidad de los funcionarios de asegurar a la ciudadanía la libre disposición de la información pública. Más cercana en el tiempo, podríamos citar a la “Freedom of Information Act” como un antecedente del “derecho a saber” (right to know). Esta ley norteamericana del 4 de julio de 1966 marcó un hito a la hora de reconocer el derecho de acceder a la información producida por las diferentes dependencias estatales y habría intensificado la presión ciudadana sobre otros gobiernos alrededor del mundo para conceder similares derechos a la ciudadanía.

En la actualidad más de 90 países del mundo poseen una ley que reglamenta el libre acceso de la ciudadanía a la información pública. A

nivel regional el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2006 sobre el caso *Claude Reyes vs. Chile* reconoció el derecho de acceso a la información pública como derecho humano fundamental. Este evento promovió el avance de la legislación en este tema en distintos países de la región.

En la República Argentina la Constitución Nacional reconoce el derecho de acceso a la información pública a través de los tratados sobre Derechos Humanos incorporados a la Constitución por el artículo 75 inciso 22. No obstante, el derecho de acceso a la información pública todavía no se encuentra reglamentado en nuestro ordenamiento jurídico nacional. En ese nivel contamos con el Decreto 1172/03 (Anexo VII) que regula el ejercicio del derecho en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional y también con la Ley 25.831 “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental” que garantiza el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial y municipal². Así mismo, diversas provincias de la República Argentina tienen leyes o decretos que reglamentan y regulan el derecho de acceso a la información pública en sus respectivas jurisdicciones. Las provincias de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Río Negro, Santa Fé y Tierra del Fuego se encuentran dentro de ese grupo.

Sin embargo, pese a que todavía no existe un marco regulatorio claro y preciso a nivel nacional que codifique el derecho de acceso a la información pública, se ha avanzado significativamente en otras áreas de gobierno. Dado el carácter federal y la autonomía municipal del ordenamiento

2 Por otro lado la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales reglamenta el artículo 43 de la Constitución Nacional. Ésta tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos, o privados. Por lo tanto constituye un límite al proceso de transparencia administrativa.

institucional de la Argentina, existen experiencias legales a nivel local que crean y regulan el derecho de acceso a la información pública. Un número creciente de entidades de gobierno local están avanzado en el reconocimiento y reglamentación del derecho al acceso a la información pública a través de la promulgación de ordenanzas. En el Banco de Recursos del Portal Gobierno Local³ se pueden encontrar las ordenanzas elaboradas y promulgadas para tal fin de los gobiernos locales de:

- Paraná (Entre Ríos)
- Crespo (Entre Ríos)
- Palpalá (Jujuy)
- San Rafael (Mendoza)
- Mendoza (Mendoza)
- Guaymallen (Mendoza)
- San Martín de los Andes (Neuquén)
- Trevelin (Chubut)
- San Luis (San Luis)
- Bariloche (Río Negro)
- El Calafate (Santa Cruz)
- Santa Fé (Santa Fé)
- Rafaela (Santa Fé)
- Loreto (Santiago del Estero)
- Ushuaia (Tierra del Fuego)

Estas ordenanzas no sólo reconocen el derecho de acceso a la información pública de fuente local consagrando el derecho de toda persona a solicitar y a recibir información completa de los órganos del gobierno

 3 Banco de Recursos de Gobierno Local, Colección: Ordenanzas municipales que regulan el derecho a la información pública. Disponible en http://www.gobiernolocal.gob.ar/index.php?option=com_flexicontent&view=category&typeid=49&Itemid=14&cid=34&idColeccion=160910

municipal, sino que también suponen un avance destacable en materia de transparencia administrativa.

A través de estas herramientas jurídicas los gobiernos locales establecieron en primera instancia el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información pública, que en la mayor parte de los casos aquí citados se extiende a todas las dependencias y organismos municipales de los diferentes poderes. Así mismo estipularon los sujetos que tienen la capacidad para constituirse como peticionantes, que en la totalidad de las mismas pueden ser personas físicas y jurídicas públicas o privadas dando el mayor rango posible de posibilidades. Por otro lado delimitaron los alcances del derecho, extendiéndolo a todos los tipos de soportes: documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o cualquier otro formato. Y por último determinaron los mecanismos de solicitud y las excepciones o límites al derecho de acceso a la información pública como forma de proteger el derecho a la intimidad de las personas.

Aunque todavía existen dudas e incertidumbres respecto al tema, varios gobiernos locales de la Argentina han tomado la delantera en el aumento de la transparencia administrativa. Como vemos, éstos han avanzado en el aumento de la transparencia de sus administraciones. Generaron un marco normativo que delimita obligaciones, responsabilidades, excepciones y objetos para darle una estructura sólida y eficaz al derecho al acceso a la información pública. El producto de su compromiso plasmado en las ordenanzas respectivas supone un capital jurídico que puede ser comparado, replicado y mejorado por otros gobiernos locales del país.

Capital informacional: reutilizar, revalorar y resignificar los datos

Queda claro que en la actualidad el debate ya no es qué hacer público, sino cómo llevar adelante este proceso de transformación que tiene como objetivo mejorar los estándares de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

La realidad política de las administraciones públicas en lo referente a la transparencia está dando un giro. Como vimos éste tiene un costado democrático y republicano al permitir horizontalizar la información, también tiene un costado legal, ya que día a día se van desarrollando nuevos instrumentos jurídicos que regulan y amparan el derecho de acceso a la información. Pero además, este nuevo escenario está íntimamente ligado al desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).

La noción de transparencia administrativa se ha visto potenciada a partir de la aparición de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el ámbito de la administración pública, en la medida que los nuevos dispositivos digitales permiten producir, almacenar y compartir grandes volúmenes de datos e información. Este hecho supone un cambio radical en la forma en la cual las administraciones públicas se posicionan frente al tema.

La noción de Open Data viene a dar cuenta de este proceso que complementa el uso de las nuevas tecnologías y el derecho de acceso a la información pública. Si bien es un concepto dinámico y en formación, éste hace alusión a principios que se basan en la idea de que deben estar disponibles para la ciudadanía la mayor cantidad posible de datos generados o recolectados por los organismos públicos, dado que constituye un derecho de los gobernados tener acceso a ese material, lo cual se vincula a tradicionales valores republicanos.

El nuevo paradigma comunicacional permite poner a disposición de la ciudadanía grandes volúmenes de datos e información pública, pero también permite reutilizar la misma. Así estamos frente a dos cuestiones que se desprenden del aumento de la transparencia administrativa y del derecho de acceso a la información pública.

Por un lado, cuanto menos opaca es una administración, mejores y mayores serán los controles que los ciudadanos puedan realizar sobre las acciones de gobierno y las políticas públicas. Si la ciudadanía puede tener acceso a información financiera y de gestión de las administraciones públicas, la sociedad civil a través de sus diferentes actores y componentes podrá escrutar y evaluar con mayor sustento el accionar de los gobernantes y de los propios funcionarios públicos. Pero, por otro lado, y relacionado con los efectos de las TIC en el proceso de transparencia administrativa, en la actualidad las administraciones públicas son capaces de poner a disposición de la sociedad civil un importantísimo volumen de datos que pueden ser utilizados con un objetivo que excede el de evaluar la gestión pública. Este doble proceso es lo que poco a poco permite llenar de sentido con prácticas y políticas concretas lo que llamamos Open Data.

Las administraciones públicas son productoras de una masa significativa de datos que se relacionan con la vida cotidiana de la comunidad, éstos pueden ser reutilizados y revalorizados por personas, grupos e incluso gobiernos interesadas en investigar y procesar esa información. En varios países la ciudadanía ha comenzado a reutilizar los datos que los gobiernos producen en beneficio de la sociedad. Por esta razón, es importante que las administraciones públicas no sólo avancen en la provisión de datos, sino que también lo hagan en su estandarización, para de esta forma facilitar su conversión en información útil para la sociedad.

Este proceso de estandarización de los datos puede potenciar el desarrollo mejorando las condiciones de circulación de la información, pero sobre todo, incrementando el capital informacional de las sociedades que lo ponen en práctica. Si según Lundvall (2000: 127) citado por Casas (2003: 28) el Capital Informacional es un conjunto de diferentes tipos de conocimientos compuestos por “el *Know-what*: información comunicada como dato; el *Know-why*: conocimientos sobre principios y leyes de movimiento; el *Know-how*: habilidad para hacer algo; *Know-who*: saber quién sabe qué y quién sabe qué hacer” incrementar la transparencia administrativa y mejorar las condiciones de acceso a la información pública es un mecanismo para aumentar el capital informacional de una sociedad determinada. Pero aquí es importante también mantener el principio de igualdad de acceso a esos datos para facilitar la apropiación social de ese capital y evitar abusos de poder. Por lo tanto esa apropiación debe estar basada en la colaboración y no en el lucro. Se seguirá avanzado en este sentido en tanto los estados reconozcan el valor de esta práctica de apertura de datos como un derecho de la ciudadanía y no como un negocio de pocos, profundizando políticas de apertura.

La provisión de datos por parte de las administraciones públicas requiere pensar y adecuar los procesos de producción y circulación de los mismos para afianzar su carácter democrático e igualitario, pero también para mejorar técnicamente su reutilización. Es decir, los datos pueden ser entregados en soporte papel, lo cual restringe notoriamente la posibilidad de reutilización de los mismos o pueden ser presentados en formatos que faciliten al máximo su circulación y revalorización. En este sentido, el objetivo final es que los gobiernos aumenten sus niveles de transparencia, pero que, simultáneamente, sean conscientes del potencial que tiene la información y los datos abiertos de forma tal de proveerlos en formatos amigables que permitan su reutilización en provecho de la sociedad toda.

Tim Berners-Lee, uno de los creadores del lenguaje HTML y del sistema de localización de objetos en la web (URL), piezas fundamentales de la Internet, es actualmente el máximo responsable del proyecto de apertura de datos del Reino Unido⁴ y ha desarrollado una escala para determinar cuán reutilizables son los datos provistos por los gobiernos. Con el objetivo de generar una estandarización de los datos compartidos por las diversas instituciones y organismo gubernamentales Tim Berners-Lee ha realizado una categorización de los datos en función del grado de apertura y reutilización que permiten los mismos. Esta escala tiene cinco niveles que van desde el menos amigable, es decir, que menor grado de reutilización permite, hasta el que mayor grado de reutilización y contextualización provee.

- **Primer nivel:** Proveer datos en cualquier formato, aunque sean difíciles de manipular, reutilizar o desagregar, por ejemplo un PDF o JPG.
- **Segundo nivel:** Ofrecer los datos de manera estructurada, como en un archivo excel con extensionxls.
- **Tercer nivel:** Entregar los datos en un formato basado en software libre, como csv en vez de excel, xml, rdf, etc.
- **Cuarto nivel:** Usar URL para identificar cosas y propiedades, de manera que se pueda apuntar a los datos. Requiere usar un estándar RDF.
- **Quinto nivel:** Vincular sus datos con los de otras personas, dotándolos de contexto. Que la información entregada también apunte a otras fuentes de datos. Por ejemplo, si coloco un país dentro de mis da-

4 The Open Data Institute <http://www.theodi.org/>

tos, puedo agregar una URI de referencia que apunte a los datos de ese país en Dbpedia o a Geonames.

Esta escala no busca penalizar a aquellos actores que provean datos o información que pueda encuadrarse dentro de los tres primeros niveles. Es importante destacar que cualquier dato compartido por los organismos gubernamentales es valioso. El objetivo de la misma es servir como guía para todas aquellas instituciones que inicien el camino de la apertura de datos, de forma tal de que éstas puedan, por un lado saber en qué nivel están, y por el otro, marcarse un objetivo a alcanzar, el cual estaría señalado por el nivel cinco, es decir, el que permite el mayor grado de reutilización.

Cuanto mayor sea el grado de transparencia de un gobierno y cuanto mayores posibilidades de reutilización ofrezcan los datos provistos, mejores perspectivas de revalorización habrá, lo que redundará en un mayor capital informacional de la sociedad.

La transparencia administrativa y la provisión de información pública en formatos reutilizables permite la interacción de las propias entidades provisoras con tres grandes grupos de actores: la ciudadanía, organizaciones sociales y ONG´s, las empresas y actores económicos y, por último pero no menos importante, con otros gobiernos y organismos públicos. Esto significa que las externalidades positivas para el desarrollo social, económico, político y cultural que representan este tipo de prácticas abiertas y transparentes son plurisectoriales y pueden generar efectos beneficiosos en diferentes ámbitos de la sociedad. Por eso es importante destacar el valor que tiene el hecho de fomentar la circulación vertical de información entre administraciones públicas y sociedad civil, pero también hay que resaltar el potencial de la circulación horizontal entre diferentes niveles y áreas de gobierno para abaratar costes, compartir

conocimiento y desarrollar entramados administrativos colaborativos fomentando sistemas de gestión multisectoriales, transversales y sinérgicos.

Además, este tipo de prácticas aportan flexibilidad a las instituciones lo que mejora la preparación de las mismas para enfrentar las tareas de gobierno en la medida en que estarán provistas de más y mejor información. Lo novedoso del escenario nos demuestra que estamos ingresando en un proceso de expansión y resignificación del concepto de cooperación público-privado y, y lo que es más alentador, también del de cooperación público-público.

Los Gobiernos locales en el nuevo escenario: datos y administración pública

En virtud de sus áreas de gestión y administración, los gobiernos locales de la Argentina y de todo el mundo se han convertido en fuente de información –en muchos casos exclusiva– sobre diversos espacios de la vida comunitaria. Fruto del proceso mundial de descentralización administrativa ámbitos de lo más diversos como tránsito, transporte público, sanidad, educación, salud y otras áreas, tienden a agruparse bajo la órbita de gestión de los gobiernos locales. Aumentar la transparencia administrativa y abrir las bases de datos -como hemos visto- no sólo supone un aumento de la calidad democrática horizontalizando el acceso a los mismos, sino que también conlleva una mejor utilización de la información pública aumentando el capital informacional de las sociedades y permitiendo la apropiación social del mismo.

La ciudadanía a través de diversas aplicaciones digitales puede reutilizar, revalorizar y resignificar los datos públicos combinándolos de ma-

neras novedosas y aumentando, de este modo, el capital informacional de una comunidad determinada. Es por este motivo que, más allá del valor democrático que supone la transparencia administrativa, aumentar y mejorar la información pública disponible para la ciudadanía impacta de forma positiva en el desarrollo económico, cultural y social de cualquier comunidad. Esto es así porque cuanto más información pública liberada exista, mayores posibilidades hay de que se desarrollen aplicaciones y herramientas para procesar esos datos permitiendo extraer de ellos información cada vez más sofisticada⁵.

Aquí acercamos experiencias de reutilización de datos públicos locales en varios lugares del mundo. Estos casos demuestran la multiplicidad de aplicaciones que se pueden generar con información pública en provecho de la sociedad. Y nos habla a las claras de cómo una vez que los datos se liberan, no hay techo ni límites para mejorar y desarrollar aplicaciones que utilicen y revaloricen la información pública.

- Infocarretera <http://twitter.com/#!/infocarretera>

Es una aplicación creada para twitter que permite tener información actualizada y constante sobre tráfico en el País Vasco. Se basa en fuentes de información pública local.

- DonNDe (en) Zaragoza <http://www.dndzgz.com>

Se trata de una aplicación para iPhone alimentada con datos públicos que posibilita la ubicación en el mapa de Zaragoza de los servicios al ciudadano más cercanos a su posición. De este modo, el usuario puede navegar hasta ellos, trazar rutas, guardar en favoritos, entre otras acciones.

 5 En algunos países y regiones incluso se promueve la creación y desarrollo de aplicaciones a través de concursos para procesar datos que tengan como origen fuentes públicas. El Open Data Challenge es un ejemplo <http://opendatachallenge.org/>

- EatSure (“Coma seguro”) <http://eatsure.ca/>

Es una plataforma georeferenciada que ofrece a los usuarios información de fuente pública sobre habilitaciones, infracciones y el resultado de inspecciones sanitarias de los locales gastronómicos del condado de Middlesex, Londres, Reino Unido.

- Schoolscope <http://schoolscope.com/>

Se trata de un proyecto que permite ponderar escuelas de todo el Reino Unido sobre la base de la información suministrada por organismos públicos evaluadores del ámbito educativo. Esta aplicación propone cruzar datos de tres fuentes públicas reserándolos en una interfaz amigable.

- Placr <http://placr.mobi/>

Consiste en una aplicación que combina datos de diversas fuentes públicas para proveer información sobre horarios de servicios de bus locales, paradas, rutas y “tiempos de llegada estimados” en el área de Londres, Reino Unido.

Por otro lado, en el mundo ya existen diversos proyectos en avanzado estado de desarrollo en materia de transparencia administrativa. Plataformas desarrolladas por gobiernos para avanzar en el camino de la provisión de datos estandarizados y ordenados para su reutilización y revalorización. Aquí compartimos algunos de los proyectos más destacados en el área implementados por gobiernos locales. Diferentes propuestas basadas en diferentes plataformas con un mismo objetivo: avanzar en el camino de la transparencia y la provisión de datos públicos para aumentar el capital informacional de determinadas sociedades y mejorar las condiciones de su desarrollo integral.

- Municipalidad de Peñalolen (Chile)
<http://datos.penalolen.cl/>

- Comuna de Bologna (Italia)
<http://dati.comune.bologna.it/dati?&&&page=9>

- Ciudad de Toronto (Canadá)
http://www1.toronto.ca/wps/portal/open_data/open_data_home?vgnextoid=b3886aa8cc819210VgnVCM10000067d60f89RCRD

- Ayuntamiento de Barcelona (España)
<http://w20.bcn.cat/opendata/default.aspx?lang=CAS>

De forma incipiente todavía en la República Argentina también se está avanzando a nivel de los gobiernos locales en la transparencia administrativa y en la provisión de datos de fuente pública local. Más allá del aspecto jurídico, en el caso de los municipios que ya cuentan con ordenanzas que crean y regulan el derecho al acceso a la información pública, los gobiernos locales de la Argentina están desarrollando portales o espacios virtuales con el objetivo de proveer datos de fuente pública. Estos son algunos ejemplos en ese sentido:

- Municipalidad de Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires)
<http://gabierto.bahiablanca.gov.ar/datos-abiertos/>

- Municipalidad de General Pueyrredón (Provincia de Buenos Aires)
http://www.mardelplata.gob.ar/view_app_site?ID=1001030000

- Municipalidad de Mendoza (Provincia de Mendoza)
<http://www.ciudaddemendoza.gov.ar/info-municipal#titulo>

- Municipalidad de Rosario (Provincia de Santa Fé)
http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/gestion/ide4.jsp?nivel=Gestion&ult=Ge_5

A modo de referencias bibliográficas proponemos aquí dos publicaciones para seguir avanzando en la construcción de gobiernos locales y sociedades mejor informadas y más igualitarias.

El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad

Esta publicación fue editada y compilada por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) describe la situación del Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe, se presentan las principales iniciativas que se han implementado en relación con datos abiertos en el mundo y también se describen los desafíos y posibilidades que existen para que los gobiernos se transformen en plataformas en línea de información y datos para los ciudadanos. Así mismo, se busca relacionar las políticas de Gobierno Abierto con las políticas de transparencia administrativa en Iberoamérica durante la última década

Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/46119/P46119.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl>

Cultura Estadística y Gestión Local

Este material bibliográfico editado por el Sistema de Información Estadística Local (SIEL) reúne extractos de diversos artículos y bibliografía nacional e internacional que resulta de interés para los temas a tratar referentes a las estadísticas de nivel local. Esto reviste importancia en la medida que se hace menester primero uniformar y estandarizar los datos para luego compartirlos. El texto fue desarrollado específicamente para el Taller “Cultura Estadística y Gestión Local”. La diversidad de los textos es amplia, tanto en sus características, origen, fecha y extensión, por lo

cual en los más extensos se han destacado en color los párrafos centrales que sintetizan el núcleo central del tema.

La selección inicial de los textos estuvo a cargo de Lucía Vera (consultora del Proyecto UNFPA-SIEL); la versión final contó con la colaboración de Rosa Gemini, integrante del INDEC especializada en temas de difusión y de María Laura Elizalde, coordinadora del SIEL.

Disponible en http://www.gobiernolocal.gob.ar/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=34:recurso&Itemid=14&idRecurso=159541&id=159541&searchword=informacion

Conclusión

El hecho de que los gobiernos aumenten progresivamente el volumen de datos compartidos, volviéndose cada vez más transparentes, y que mejoren progresivamente el grado de reutilización de los mismos constituye un avance significativo en términos democráticos y en términos de gestión.

El valor democrático de este tipo de procesos se basa en el hecho de que significan una barrera ante la corrupción y los abusos de poder, pero también en la horizontalización de un recurso cada vez más central en nuestras sociedades como lo es la información. Así mismo, este novedoso escenario permite llenar de sentido el concepto de democracia ampliándolo a cuestiones que exceden lo procedimental y avanzan en el terreno social en la búsqueda de una sociedad más igualitaria e inclusiva.

Sin embargo, este tipo de prácticas administrativas no sólo significan un avance en términos democráticos, sino que además tienen un valor

de gestión. La transparencia administrativa fomenta sistemas multisectoriales, transversales y sinérgicos que mejoran las posibilidades de hacer más eficientes y efectivos los procesos de ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Al mismo tiempo incentiva la reutilización y revalorización de datos públicos por parte de la sociedad civil. Ciudadanos, ONG´s, organizaciones sociales, empresas e incluso otras instancias de gobierno pueden hacerse de esos datos y procesarlos aportando valor a los mismos lo que redundará en beneficios sociales, económicos y culturales. Lo que da como resultado un aumento del capital informacional de las sociedades donde estas estrategias son implementadas con seriedad y eficiencia.

Los gobiernos locales están frente a un escenario promisorio y lleno de posibilidades. Como hemos visto son productores de grandes volúmenes de información de las comunidades que administran, en muchos casos de forma exclusiva. Esto demuestra que tienen los recursos para convertirse en agentes promotores del desarrollo informacional de las comunidades que tienen a su cargo. Claro que este tipo de iniciativas requieren esfuerzo y compromiso, pero el potencial positivo que pueden llegar a tener es tan amplio que bien vale la pena.

Referencias bibliográficas

BOBBIO, NORBERTO. *Estado, gobierno y sociedad: por una Teoría General de la Política*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1985.

PERUZZOTTI, ENRIQUE Y SMULOVITZ, CATALINA. “Accountability Social, la otra cara del control” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores) *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Editorial Temas. Buenos Aires, 2002.

CASAS, ROSALBA. “El enfoque de redes y flujos de conocimiento”, en *Itinerarios de conocimiento. Formas, dinámicas y contenidos. Enfoques de redes*, Madrid, Universidad Nacional Autónoma de México, Anthropos, Colec. Tecnología, Ciencia, Naturaleza y Sociedad, 2003.

DATOS, COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN ENTORNOS VIRTUALES. USO DEL PORTAL GOBIERNO LOCAL

Ana C. López y Cecilia Sagol

El objetivo de este artículo es enmarcar el trabajo en los talleres que tuvieron lugar en noviembre de 2012 durante las Jornadas “Desafíos del Gobierno Digital en el ámbito local”. En dicho encuentro, el equipo del portal Gobierno Local trabajó con distintos municipios del Programa de Mejora de Gobiernos Municipales en un espacio orientado a que conozcan y manejen las secciones y herramientas del portal para que publiquen y compartan datos. Estas tareas, si bien tienen un aspecto técnico, están básicamente vinculadas con cuestiones de gestión y de políticas de comunicación. De esta manera, los talleres no tuvieron como único objetivo la adquisición de competencias instrumentales sino, sobre todo, la reflexión sobre la potencialidad comunicativa, democrática y práctica de estos ambientes virtuales.

Saberes, acciones y productos

Existen diferentes maneras de pensar el equipo de trabajo de un gobierno local en el marco de un proyecto o una gestión.

Un equipo puede ser pensado como un conjunto de personas:

- con **saberes** específicos;
- que tienen que coordinar **acciones**;
- que deben realizar **productos**.

Saberes, acciones y productos son elementos que pueden documentarse, materializarse y potenciarse en los ambientes virtuales de trabajo. De esta manera se optimizará el funcionamiento del equipo, los conocimientos permanecerán mejor documentados, materializados y protegidos y se difundirán los productos logrados.

En *La Era de la Información*, Manuel Castells incluye en las TIC al “conjunto convergente de tecnologías en microelectrónica, computación (máquinas y software), telecomunicaciones/ transmisiones, y la optoelectrónica. En suma, contrariamente a otros analistas, también incluyo en el reino de las tecnologías de la información a la ingeniería genética y su creciente conjunto de descubrimientos y aplicaciones”.

Los entornos virtuales –portales, herramientas, bases de datos, plataformas de comunidad- proveen modos de circulación de datos e intercambios de todo tipo reforzando relaciones anteriores y construyendo otras, haciendo más eficientes los procesos de trabajo y difusión.

Un contexto, la sociedad del conocimiento

En alguna medida, es posible afirmar que el mundo en el que hoy vivimos –las instituciones, la ideología, las prácticas- comenzó a construirse en el siglo XVIII. La transformación que dio origen a nuestro mundo incluyó –y estuvo en gran medida basada- en las relaciones que los estados mantenían con la información: las presiones de la ascendente burguesía en combinación con el desarrollo de los periódicos masivos – una combinación de cuestiones técnicas, sociales e ideológicas–llevaron los gobiernos a abrir sus datos en el marco de la ideología liberal y republicana ante un nuevo público consumidor de información y vinculado con la política.

Las transformaciones de la web de hoy comienzan a tener un gran impacto en la política tanto en lo que respecta a procesos de opinión pública como a las formas de gestión y administración de la información gubernamental. Hoy estamos ante una nueva transformación, en la que también se involucra lo técnico y lo político.

Hace sesenta años las computadoras hicieron que la información fuera legible. Hace veinte años, internet la volvió accesible. Hace diez años el primer motor de búsqueda convirtió a la información de Internet en una simple base de datos. Hoy Google y compañías similares van hacia la etapa más “mensurabe” en la historia, volviendo este corpus como un laboratorio de la condición humana.

Crecimiento acelerado del número de usuarios, nuevos enunciadores legítimos, multiplicación de fuentes del saber –que crean una figura reticular más que central– son elementos que completan el diagnóstico. Al mismo tiempo del incremento del volumen del conocimiento, las TIC favorecen el intercambio entre pares, de esta manera facilitan cualquier emprendimiento colaborativo.

Tanto aquellos autores que celebran los efectos sociales de la llamada *sociedad de la información* como los que desarrollan una visión crítica coinciden en un mismo diagnóstico: la transformación que se ha producido en las últimas décadas en la sociedad, la cultura y el conocimiento a partir de la incorporación de las TIC, que algunos autores definen como un nuevo paradigma sociotécnico marcado por:

- el volumen de la información disponible para gran parte de la población mundial –aquella que dispone de conectividad– a partir de las innovaciones tecnológicas;
- el crecimiento acelerado y exponencial y la disponibilidad y rapi-

dez con la que es posible obtener estos datos, a partir de los desarrollos en microelectrónica y las tecnologías nodales que han contribuido con la portabilidad de terminales y optimizado el intercambio.

Se trata entonces de un cambio cualitativo del acceso a la información que debe ser acompañado con propuestas de los estados, instituciones y organismos en este sentido para procurar un conocimiento flexible, actualizable, plural y global.

En los últimos cinco años, internet se transformó en gran medida en este sentido. Uno de los aspectos del concepto de web 2.0, del que hoy se apropian los discursos publicitarios, pone en evidencia justamente eso: un espacio donde los usuarios participan y producen, además de consumir información. Entre los sitios más visitados de internet, se encuentran aquellos en los cuales los usuarios producen contenido –Facebook, Youtube, Wikipedia– y alimentan con su uso la base de datos.

El funcionamiento en red es consecuencia pero también respuesta a las características de la información que señalamos arriba ya que un trabajo de comunidades masivas es el único que permite manejar el amplio volumen de datos: actualizarlos según las necesidades, dar respuestas a la complejidad y especificidad de los saberes. A la inteligencia de las instituciones que producen conocimiento se suma la inteligencia colectiva, que produce conocimiento, lo filtra, lo mejora, lo actualiza a través de mecanismos que han sido descriptos por varios autores.

Así, la web es un conjunto de personas conectadas, no solo un conjunto de sitios, y se hace visible de esta manera: las redes invisibles de la sociedad, las potencian y les dan valor.

Se trata entonces, también, de un nuevo espacio de conexión social

que recupera viejos vínculos, redefine otros y crea otros tipos de relaciones, perfiles y acciones en el campo social.

Información, datos y ciudadanía

Se denomina “medios cívicos” a las formas de comunicación que apuntan a fortalecer los lazos sociales en una comunidad y/o crear un fuerte sentido de compromiso entre sus miembros. Este concepto fue desarrollado por los académicos del MIT e impulsado por Henry Jenkins, creador de The Center for Future Civic Media, y en él se incluyen procesos como el gobierno digital, el periodismo ciudadano, y la creciente tendencia de los estados a la publicación ordenada de todo tipo de información pública.

Se denomina *open government* al movimiento político global que tiene su base jurídica en la Open Government Directive de los Estados Unidos, firmado por el entonces reciente presidente Barak Obama en diciembre de 2009 y sostenido en tendencias más amplias como el Open data (datos abiertos) y Open source (código abierto) que llevan casi dos décadas en el mundo web y con los espacios de construcción colaborativa de conocimiento como la Wikipedia. Estas iniciativas insisten en el valor de hacer público todo tipo de información para que se pueda seguir creando sobre ella.

La idea de datos abiertos para los gobiernos se basa en que los estados son grandes generadores de información. Tradicionalmente, esa información permanece inaccesible para el público o se pierde o desaprovecha, no está procesada y clasificada y, por lo tanto, no tiene sentido. Asimismo, las instituciones estatales generadoras de información son poco proclives a difundir sus datos. El acceso a estos datos es un aporte

para el poder de los ciudadanos (*empoweringthepeople*) así como un insumo para la gestión administrativa.

Los proyectos de gobierno abierto requieren apertura ideológica y además esfuerzos técnicos para la visualización de información a partir de la creación de estándares y normas y del procesamiento y publicación de datos. La tecnología debe producir las herramientas y la política definir las, significarlas y ponerlas en práctica. Sobre la base del open governmente crearon sitios como www.data.gov y www.data.gov.uk, iniciativas gubernamentales de los Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente, para hacer transparente información pública a través de la recopilación de datos de todas las administraciones; datos que se formalizan y tratan con el propósito de otorgarles una clara visualización. Dice Tim Berners Lee, uno de los fundadores de la World Wide Web: “Hay dos filosofías para poner los datos en la web. De arriba hacia abajo, consiste en hacer un plan corporativo o nacional, coordinando todas las partes interesadas y realizar un set consistente de términos en el que todos los datos encajen. Este camino es demasiado largo y a menudo nunca termina o no alcanza el consenso deseado. La otra experiencia recomendada es hacerlo de abajo hacia arriba. Una coordinación de las autoridades es muy valiosa, pero la acción de las bases es esencial.”

La relación de los gobiernos locales con lo digital aparece vinculada a tanto a la cuestión de los medios cívicos como a los gobiernos abiertos. La importancia de las cuestiones arriba mencionadas para un gobierno municipal es amplia y abarcadora.

En cuanto a la eficiencia y la eficacia de la gestión de gobierno: la conexión entre los equipos, la actualización de ellos, la organización del trabajo y los documentos en entornos digitales son herramientas útiles a la hora de mejorar y simplificar procedimientos de gestión.

Cuestiones como, por ejemplo, la atención, consulta y participación de los ciudadanos por medios electrónicos, la comunicación interna de las diferentes áreas de trabajo, el acceso a los mismos datos y el ingreso de los datos a entornos comunes desde diferentes terminales, acciones de web service de instituciones especializadas a sitios municipales para disponer de grandes volúmenes de información actualizada, documentación de procesos y actualización de los mismos, aportes para la formación del personal, construcción de comunidad en el interior de los equipos de gobierno, son algunas de las muchas funcionalidades que la web aporta a una organización municipal para optimizar su gestión en todos los aspectos.

Por otro lado, desde una dimensión más vinculada con los valores democráticos, la publicación de documentos en internet, la facilidad para transmitir opiniones y realizar discusiones e intercambios que brinda la web se relaciona con la profundización de la transparencia, la representatividad y la participación del gobierno.

En esta línea, el uso que hagan los gobiernos de los entornos digitales puede ser una herramienta poderosa para mejorar la democracia acortando distancias entre los representantes y representados, introduciendo a los ciudadanos en las agendas y los documentos de los gobiernos (lugares de difícil acceso en forma habitual).

Asimismo, la posibilidad de acceder a un mismo entorno desde cualquier lugar y tiempo y la fluidez de circulación del contenido digital permite recuperar una pluralidad de voces y miradas para cada tema –de expertos, de todo el arco ideológico y político, de los diferentes sectores involucrados en el problema, entre otros–, incluyendo aquellas voces que por cuestiones de geografía y acceso se ven limitadas.

En política, eficiencia y modernización, las cuestiones prácticas más cotidianas –cómo conseguir información útil en poco tiempo– se vinculan con los valores más profundos de la democracia: participación y transparencia. Sumando ambos sentidos, observamos que la introducción de tecnologías en el gobierno no apunta a realizar las mismas acciones por medios electrónicos, sino a un nuevo paradigma de gobierno tendiente a generar una democracia más completa: eficiente y participativa.

El portal Gobierno Local: ambientes y herramientas

El portal Gobierno Local (www.gobiernolocal.gob.ar) es un proyecto desarrollado en el marco del Programa de Mejora de la Gestión Municipal de la Unidad Ejecutora Central del Ministerio del Interior, basado en la idea de que la creación de espacios digitales permite generar comunidades de práctica, distribuir el conocimiento y construir saberes específicos para administraciones municipales, cuadros técnicos y para las localidades.

Gobierno Local es un portal destinado principalmente a las autoridades, los técnicos y los funcionarios de los municipios de la Argentina, que tiene como objetivo distribuir entre estos actores de la vida municipal noticias, datos, información técnica y conceptual, fomentar la construcción colaborativa de estos objetos y permitir el acceso a la información y la visibilidad de todos los municipios de la Argentina. No se trata, pues, de un sitio destinado al público general ni se superpone en temas y objetivos a los sitios o portales que cada municipio desarrolla o que cada provincia ponga en marcha. Los destinatarios no son los vecinos, sino los gobiernos municipales, destinatarios también del Programa de Mejora de Gestión.

El proyecto está basado en tendencias mundiales en la construcción de la información y características del conocimiento en el mundo que las tecnologías de la información y comunicación han contribuido a crear y, específicamente, en nuevas formas de organización política que están surgiendo en todas las escalas, muy especialmente a nivel local.

Los contenidos y servicios del Portal están organizados en varias secciones:

a) La sección **Atlas de municipios** presenta estadísticas, recuperadas y reordenadas con variables significativas para gobiernos locales por el equipo del portal Gobierno Local. Los datos están disponibles en varias vistas y pueden ser descargados y comparados. Ofrece una visión integrada y articulada de los datos que caracterizan a cada municipio que el Portal compila, verifica y normaliza desde diferentes fuentes y contemplando dimensiones sociales, económicas, geográficas, culturales, educacionales, de infraestructura, etc., siempre en escala municipal. Esta sección apunta a varios objetivos. Por un lado, persigue la transparencia a través de la publicidad de datos del Estado, destinados a ciudadanos, investigadores, funcionarios y profesionales de los municipios en línea con sitios como los mencionados data.gov o data.gov.uk. Por otra parte, pretende la provisión de información como insumos de procesos de gestión. Pensamos que visualizar, comparar, descargar e importar datos es un gran aporte y herramienta que puede apoyar proyectos, presentaciones o informes.

Así, el espacio está destinado al apoyo de los funcionarios, autoridades y técnicos municipales para el uso de recursos y tecnología en sus tareas y gestiones que cobran de esta manera una dimensión de actualidad, profesionalismo y eficiencia.

Esta sección fue central en el trabajo en los talleres durante el Seminario, en tanto y en cuanto consideramos que la administración y gestión de las funcionalidades que esta sección aporta son centrales para el quehacer diario de los funcionarios municipales en sus espacios de trabajo.

b) En la sección **Noticias**, a la que se accede desde la home del Portal, hay información de actualidad (normativa, estadística, novedades, etc.). Las noticias se orientan a cuestiones de la Administración nacional, incorporación de TIC en la gestión, participación ciudadana, procesos innovadores y desarrollo local. Si bien se publican notas de todos los aspectos del ámbito municipal, se consideran especialmente las noticias relativas al uso de nuevas tecnologías en los municipios, iniciativas que abren las puertas a la actividad de los ciudadanos, soluciones innovadoras a problemas municipales, entre otras cuestiones que definen una agenda relativa a las cuestiones que señalamos en la primera parte de este artículo.

c) En la sección **Recursos** se está avanzando con un repositorio con información técnica y normativa: textos, multimedia, enlaces a internet con información para el análisis, estudio y gestión de la realidad municipal. Se privilegian los temas de agenda de la sección Noticias.

d) En el **Banco de conocimientos** los usuarios pueden consultar una enciclopedia –en permanente formación y actualización, según la modalidad wiki– de los conceptos que hacen al mundo local y aquellos autorizados por sus municipios, y, por supuesto, colaborar sumando o editando las definiciones. Es un espacio para la construcción de saberes y la formalización de conceptos, definiciones, marcos técnicos y teóricos en la modalidad colaborativa. La construcción colaborativa de conocimiento es, como vimos, uno de los mecanismos acordes al volumen, la complejidad, la especificidad y el dinamismo de la masa de información en la actualidad.

e) El **campus**, es el área del portal donde se desarrollan cursos de e-learning, sobre temas de tecnología y gestión de gobiernos locales y municipios. Se trata de una de las apuestas a futuro del portal, que estará ofreciendo en 2013 un paquete de 10 cursos destinados a funcionarios de todos los municipios de la Argentina.

Justificación de los talleres

Siguiendo estas líneas y con estos objetivos, el proyecto de este portal no fue concebido solamente como un sitio informativo, sino con un sistema de gestión de contenidos cuyo objetivo es agregar, catalogar distribuir y visibilizar datos significativos para todos los que trabajan en los municipios con y a partir de la participación de una pluralidad de organismos del Estado más la acción de los destinatarios.

Gobierno Local contiene información de actualidad o técnica pero es también y sobre todo un ambiente de trabajo. Las funcionalidades del Portal que describiremos a continuación muestran que no está pensado como un producto de arriba hacia abajo (top/down), sino como un espacio para que los usuarios construyan conocimiento en forma colaborativa: propongan, editen, califiquen y validen contenidos.

De esta manera, el Portal no quiere ser un discurso centralizado sino una red de voces que apunte a producir información municipal y también a construir relaciones entre los actores de la política local, fomentando la transparencia de las gestiones gubernamentales, la participación y la igualdad en el acceso a bienes simbólicos.

Solo en un entorno en el que participe un colectivo de personas se pueden abarcar los datos, no desde un modelo de producción centralizada.

Sobre esta base, el programa del taller consistió en los siguientes módulos:

1. Introducción

Objetivos del portal

2. Publicar en internet

Concepto de back end, frontends, ediciones, html. Exposición, glosario y ejemplos.

El objetivo de este módulo fue familiarizar a los participantes con las nociones básicas de cualquier herramienta de publicación en internet.

3. Cómo, cuándo y porqué crear una red de municipios

Demostración on line y paso a paso operativo para crear una red de municipios. Alta, baja y modificación y trabajo en grupos para vincular datos del Atlas de Municipios de Gobierno Local y formar una red. Concepto y objetivo de la comparabilidad y en intercambio de datos en redes de interés. Reflexiones sobre las ventajas y dificultades del trabajo y la información que se pudo explotar de cada red.

4. Cómo agregar datos locales

Se realizó una revisión de datos de municipios en el Atlas de Municipios y se revisaron los mecanismos para agregar indicadores e instancias de indicadores.

5. Pensar con otros. Herramientas de preguntas

Después de la visualización del video *We think* de Charles Leadbeater que plantea las perspectivas del pensamiento colectivo para la política se presentó la herramienta de gestión colectiva de preguntas. El objetivo fue vivenciar la forma de resolución de colaborativa de problemas.

6. Saber con otros. Banco de conocimiento.

Cómo operar con un entorno wiki: nociones de sintaxis y normas básicas. Se realizó una demostración on line en el Banco de conocimiento del portal Gobierno local.

a. El saber de otros. Se revisaron en grupo las entradas existentes en el Banco de Conocimiento.

b. El saber propio: los participantes sumaron una entrada al Banco de Conocimientos

Notas finales

Nuestros objetivos para los talleres y para Gobierno Local en general han sido que a través del uso del portal los municipios puedan optimizar su gestión, capacitar a los funcionarios y autoridades, profesionalizar la administración, formar comunidades de técnicos y profesionales de la gestión municipal. Estas acciones potencian su importancia mirando a los municipios de bajos recursos o en contextos aislados que podrán acceder a conocimiento y al mismo tiempo hacerse visibles.

Uno de los objetivos centrales del Portal es absorber y alentar nuevas formas de trabajo en el ámbito municipal que apunten a la flexibilización de los procesos, basadas en el aprendizaje permanente, las nuevas competencias y perfiles para operar en un mundo global y digital. Se trata en este espacio de potenciar la construcción colectiva del conocimiento y brindar la igualdad en el acceso a la información y a los bienes simbólicos.

Referencias bibliográficas

CASTELLS, M. *La era de la información*, Madrid, Alianza Editorial, 1996

LEADBEATER, CH., *WE-THINK: The Power of Mass Creativity*. Disponible en <http://www.wethinkthebook.net/book/download-and-print.aspx> Fecha de consulta: 27/10/2012.

FREIRE, J. “Conocer la ciudad desde las calles: ciudad real vs. ciudad oficial.” En: *A Ciudad de los Barrios*, Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia & estudio mmasa, 2010.

GOULDNER, A. *La dialéctica de la ideología y la tecnología*, Alianza Editorial, Madrid, 1978.

RHEINGOLD, H. *Multitudes inteligentes*, Buenos Aires, Gedisa, 2004

SUROWIECKI, J. *La sabiduría de las multitudes*, Nueva York, LEA, 2004

WRIGHT, ALEX *Glut: Mastering Information Through The Ages*. Joseph Henry Press, 2007

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS LOCALES

Mariana Alonso Brá y Esteban Jungman

Durante los últimos años se han podido observar numerosas políticas innovadoras por parte de las administraciones locales de nuestro país. Muchas de ellas giran en torno a la implementación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs). Conceptos y modalidades de gobierno como portales web, gobierno electrónico y gobierno abierto, entre otras, forman parte de la agenda de desarrollo de numerosos municipios argentinos.

Con este artículo quisiéramos retomar una temática que fuera considerada en el marco del Programa de Mejora de Gobiernos Municipales de la UEC, Ministerio del Interior, en el Seminario desarrollado en noviembre de 2011. Si bien buena parte de las experiencias, ideas y conocimientos compartidos en esa oportunidad giraban en torno a los modos diversos en que la implementación de las TICs contribuía a transformar la gestión local de cara o en interacción con los ciudadanos; muchas intervenciones trajeron otro aspecto no menos central de la misma cuestión: ¿Cómo se caracteriza el proceso de incorporación de las TICs, en términos organizacionales?; ¿cómo influye su implementación en la propia organización y gestión gubernamental?; ¿qué facilitadores y qué obstáculos aparecen en este proceso? ¿cuál es la dimensión o el alcance del cambio involucrado? En síntesis: ¿qué relaciones pueden observarse entre la adopción de estas nuevas tecnologías y la organización?

Tecnología y organización

El estudio de lo tecnológico en las organizaciones tiene un amplio desarrollo desde los inicios de la teoría organizacional. Si bien la tecnología siempre fue considerada una dimensión central para comprender e intervenir en las organizaciones, especialmente las productivas, este protagonismo adquirió diversas connotaciones, según las diferentes perspectivas organizacionales predominantes.

Así para mediados del siglo XX, su tratamiento ya se plantea en términos bastante comprensivos donde lo tecnológico, si bien predominantemente asociado a la centralidad de la producción industrial, en un horizonte de desarrollo material sostenido, se define como un conocimiento con características particulares -aplicado, generado con fines prácticos o de transformación- y no como artefacto, bien o maquinaria 'novedosa' (nuestra interpretación más habitual, del 'sentido común'). Un autor clásico de referencia la define como: "el conocimiento de las relaciones de causa - efecto en procura de una serie de transformaciones para alcanzar un resultado preestablecido, más allá de la certeza de la transformación (Thompson, J. 1994).

Esta referencia conceptual de lo tecnológico nos sitúa en una perspectiva 'atípica' por la cual es posible afirmar que todas las organizaciones están atravesadas por diversas tecnologías, aún para el caso de las administraciones más antiguas, más simples o más rígidas. (Perrow, Ch.; 1970). Esto ya que todas estarían configuradas desde numerosos "saber hacer" de sus integrantes o, lo que es igual, desde numerosos conocimientos aplicados, sistematizados en procesos, en relación con resultados prefigurados.

En otros términos, cuando hablamos de las TICs y su incorporación,

solo estaríamos haciendo referencia a la incorporación de “un tipo particular” de tecnologías, sobre un universo organizacional ya naturalmente configurado por el entrecruzamiento de otras tecnologías pre-existentes.

Sobre esta multiplicidad, es posible establecer jerarquías según las transformaciones/resultados que producen esos conocimientos aplicados: si hacen directamente a los objetivos primarios de la organización o si, en cambio, resultan ser sus medios o instrumentos. Es decir, es posible establecer tecnologías primarias o sustantivas y secundarias o instrumentales, respectivamente. (Suárez y Felcman, 1985)

Por caso, en una administración local municipal, la gestión que desarrolla Rentas o Catastro (o cualquier otro ámbito de la gestión interna, en general) puede interpretarse como una tecnología secundaria: un ‘saber hacer’ que produce los resultados/medios necesarios (los recursos económico-financieros) para asegurar y preservar los procesos necesarios para la producción de servicios públicos. Estos últimos constituirían el “núcleo tecnológico”, mientras que aquellos otros formarían parte de la ‘lógica organizacional’: las tecnologías instrumentales, no ligadas a la producción primaria de la organización, pero que tienen como finalidad preservarla. (Thompson, J.; 1994)

Desde esta perspectiva, las nuevas TICs no sólo involucran de por sí un conjunto tecnológico diverso, sino que también asumen estas condiciones variables respecto de los objetivos organizacionales: pueden resultar indispensables para los objetivos primarios del Municipio (por ejemplo, los conocimientos involucrados en las formas más avanzadas de gobierno digital, a través de portales interactivos prestadores de servicios públicos, con prestaciones equivalentes a las presenciales no virtuales). O bien pueden asumir una condición instrumental: cualquier sistema de gestión, con sus diversos módulos y alcances, en tanto soporte ‘interno’

de aquellos otros servicios virtuales ‘externos’. Si bien ambas condiciones –primaria y secundaria- son necesarias en la gestión organizacional, ciertamente en el caso de los gobiernos locales guardan una diferencia significativa respecto de las implicancias político-sociales de la gestión municipal, alcanzando las primeras mayor visibilidad e impacto.

Por lo tanto, podríamos adelantar que la incorporación de TICs en el núcleo tecnológico municipal (la producción de los servicios públicos, considerados en un sentido amplio como el conjunto de políticas dirigidas a la población) conllevará, en términos relativos, la concentración de esfuerzos en esas dimensiones política y social (potenciar su impacto positivo o disminuir el riesgo de un impacto negativo). Mientras que, su incorporación en la “lógica organizacional” (las tecnologías secundarias preexistentes) demandará más esfuerzos en términos de relaciones internas a través de procesos (formales e informales), situados en ámbitos técnico-operativos.

Sobre este último caso, vale la pena detenerse porque, según la experiencia acumulada, parece ser esta “lógica organizacional” la principal destinataria de toda la innovación tecnológica de las últimas décadas en las administraciones públicas locales, especialmente si consideramos “la mejora de la gestión” o el “fortalecimiento institucional” como un propósito central (y también, felizmente, bastante recurrente).

La innovación tecnológica

En las últimas décadas los municipios protagonizaron un cambio en la ampliación de sus funciones y ámbitos de acción. Tradicionalmente las administraciones locales regulaban el uso del suelo, construían infraestructura, junto a la prestación de servicios básicos como alumbrado o

recolección de residuos. Pero el proceso de reforma del Estado llevado a cabo en los `90 impulsó el cambio de situación, alterando, redefiniendo y ampliando su (empleando los términos considerados) *núcleo tecnológico* y, entonces, también, sus tecnologías secundarias (la irrupción de nuevas modalidades de gestión para alcanzar esos nuevos objetivos de gobierno).

La reducción de la administración nacional, acompañada de la disminución de su capacidad de dar respuestas, dado un nuevo rol del estado nacional, colocó a las autoridades locales ante nuevas realidades. Estas debieron atender demandas sociales que anteriormente no se encontraban dentro de su competencia.

Asimismo, los procesos de descentralización provinciales trasladaron sucesivamente al espacio-local municipal muchas de estas demandas, las que entonces adquirieron características hasta entonces inéditas dada su nueva proximidad, inmediatez e intensidad.

Las TICs se presentaron como herramientas útiles, disponibles, y pueden considerarse ligadas tanto al primer proceso de reforma y ajuste del Estado, como posteriormente (avanzado el '2000) al de su fortalecimiento institucional, dado que suponen y conllevan lógicas muy consonantes con las nuevas formas de gestión pública 'reformista'; aunque, también, muy discrepantes respecto de las modalidades hasta entonces más ensayadas.

En realidad, el término TICs engloba un conjunto muy amplio y variado de instrumentos y medios. Desde la computadora personal a las redes; desde aplicaciones simples de almacenamiento de datos a sistemas complejos de procesamiento y gestión de la información. Pero su alcance no se limita al tratamiento de datos; sino que conlleva nuevas formas de

pensar y de intervenir en la gestión. Por caso, altera las barreras de tiempo y distancia, al mismo tiempo que posibilita formas de comunicación, interacción y colaboración entre actores, “inusitadas” si se tienen presentes los criterios burocráticos clásicos de administración.

Así, sobre los '90 se produce un proceso de innovación tecnológica en las administraciones públicas que, inaugurado rápidamente en escala nacional, se traslada progresiva, asincrónica y más lentamente a los ámbitos provinciales para finalmente generalizarse, en los locales.

En relación, cabría tener presente que, inicialmente y compartiendo la radicalidad de los procesos de reforma, la incorporación de las TICs en la administración pública trae transformaciones muy intensas, un cambio organizacional abrupto, al conllevar estas otras formas de gestión, contrapuestas a las, hasta entonces, predominantes aunque también ya desgastadas por el proceso previo de crisis y ajuste.

La innovación tecnológica de esta última década, en cambio, supone cambios incrementales –y no radicales-, ya que se produce (si bien con diversos alcances) sobre un proceso previo de digitalización o ‘virtualización’ de la gestión y cuando estas nuevas lógicas de administración ya se encuentran bastante naturalizadas en el universo público.

Como mencionábamos en la sección previa, la innovación tecnológica sobre la gestión o la lógica organizacional, es decir, sobre las tecnologías secundarias- los medios de la organización- constituye un caso preferencial respecto de los procesos de mejora o fortalecimiento institucional, una vez ya redefinidos esos objetivos más amplios (el núcleo tecnológico).

También mencionamos que este tipo de cambios, si bien identifi-

cables en todos los planos, impacta más sensiblemente sobre el nivel técnico-operativo de la organización, su costado más interno, en términos de ámbitos, relaciones, niveles de integración - dispersión, etc. (así como la innovación sobre las políticas, sobre el núcleo, impacta más sensiblemente hacia “fuera” en términos políticos y sociales).

Este impacto o, dicho de otra forma, esta relación entre tecnología y configuración organizacional, puede examinarse desde diferentes perspectivas. Tomaremos dos bien disímiles, para ilustrar de forma amplia esta cuestión.

Dos aportes para pensar la innovación en la organización

Una posición teórica clásica, de referencia, para interpretar esta relación entre tecnología y configuración organizacional es la de James Thompson¹ que establece que la tecnología determina la estructura; entendida como una relación causa-efecto, directa, técnica, “de mecánica”. Es decir, que la tecnología constituye la variable independiente de toda la organización. Algo así como: “dime qué haces y te diré cómo eres”.

Este “hacer” sería el núcleo tecnológico, los objetivos primarios del municipio, sus políticas de gobierno. Estas supondrían, a su vez, determinado desarrollo de tecnologías de apoyo, en términos de áreas (secretarías y direcciones “administrativas”) sin ligazón directa con las prestaciones (obra pública, alumbrado, agua, espacios verdes, residuos, educación etc.) pero como medios necesarios para su desarrollo (recursos humanos, gobierno, finanzas, catastro, etc.).

 1 Thompson, J (1994); Organizaciones en Acción, Mac Graw Hill, México

Estos medios, especialmente, resguardan el núcleo en relación “con un contexto”, por definición, incierto, cambiante, que afecta el desarrollo de esas prestaciones, las cuales en su producción (como cualquier tipo de núcleo tecnológico, para este autor) pueden interpretarse funcionando bajo una lógica de “sistema cerrado”: deben producirse de forma regular, con cierta escala y de manera permanente, constante. Por lo tanto deben tener resueltos todos sus requerimientos para evitar alguna variación que desestabilice su producción. Es decir, las tecnologías secundarias “resguardan” el núcleo del medio ambiente, asegurando sus insumos, amortiguando potenciales cambios, administrando sus resultados.

Por ejemplo, la actividad regular de mantenimiento y desarrollo de espacios verdes, requiere un conjunto de intervenciones de diferentes áreas: Gobierno, respecto de la atención de demandas ciudadanas o la concreción de propuestas políticas medio-ambientales. Recursos humanos, respecto de la disponibilidad, capacitación, regulación, de sus funcionarios y empleados. Hacienda, respecto de disponer del financiamiento regular de la actividad. Maestranza, respecto del acceso y uso de las herramientas, maquinarias o materiales necesarios, etcétera.

Esta división del trabajo en la organización (la configuración de diferentes áreas según estas necesidades de producción primaria y de apoyo de esa producción) conllevarían, técnicamente también, diferentes formas de coordinación. Es decir, diferentes tipos de relaciones entre áreas, derivables técnicamente de esa división del trabajo o, en otras palabras relaciones que le son propias, en términos técnicos, de acuerdo a la clase de producción y sus requerimientos.

Por caso, la relación entre la Secretaría de Gobierno y la ciudadanía² tendría una coordinación de ajuste mutuo: no se puede pre-establecer y la intervención de uno, depende del tipo de intervención del otro, es un proceso que se construye ‘sobre la marcha’. Pero la relación entre Maestranza y Espacios Verdes se puede adelantar totalmente, es regular y permanente; ésta en cambio probablemente tenga una coordinación por plan (de acuerdo a las variaciones estacionales).

Por su parte, el conjunto de estas formas de relación entre áreas, sus modalidades de coordinación, consideradas en su conjunto configuran la estructura. De ahí que la tecnología la determine; establece procesos y áreas, y relaciones entre éstas.

Esta perspectiva, propiamente técnica, de Thompson (considerada, casi literalmente como ingeniería organizacional), interpretaría la incorporación de TICs como un cambio con consecuencias determinantes en la estructura organizacional, entendida en sentido estricto, es decir, como el diseño formal de áreas (división del trabajo) y relaciones (coordinación). Por lo menos, en la medida que esa incorporación altere alguno de los procesos más significativos del núcleo tecnológico (la producción de políticas, de prestaciones) o de sus tecnologías de apoyo y por lo tanto, altere la división del trabajo y/o sus modalidades de coordinación.

Desde esta visión, dada su alta abstracción, esta alteración podría adelantarse “desde el papel”. Simplemente disponiendo de la formulación de los objetivos, del organigrama y de los manuales de operaciones.

2 Esta relación con la ciudadanía puede ser directa o estar estructurada s través de la figura de “comisiones”, con distintas participaciones sectoriales, para la resolución de diversas temáticas públicas.

El cambio entonces sería el propio diseño de un nuevo organigrama (según los procesos modificados) con su nueva distribución de áreas y de relaciones, examinando su consistencia, en términos de correspondencias ‘técnicas’ entre los objetivos (las alteraciones del núcleo) la división del trabajo y su coordinación. Con esto, el proceso de transformación estaría realizado, ya que se lo concibe, fundamentalmente, en términos de un ejercicio intelectual, racional, “desde el escritorio”.

Pero, la experiencia nos muestra una realidad diferente lejos de la tranquila seguridad “del papel” y de las abstracciones técnicas. El diseño de la innovación raramente involucra directamente su ejecución. Muy por el contrario, ésta suele ser en general traumática en un recorrido no exento de complicaciones. O, por lo menos, requiere de un esfuerzo común sostenido para llegar a buen término.

Aquí puede venir a nuestro auxilio otro autor: Eric Trist, que a diferencia de Thompson, aborda lo tecnológico desde una perspectiva ‘situada’; particularmente respecto de las personas y sus relaciones en el trabajo. A esto lo denomina la dimensión social de la organización.³

Lo esencial de su planteo es que lo tecnológico no puede considerarse aisladamente de esta dimensión social (E. Trist y Emery, F; 1960). Más aún, que ésta es constitutiva de lo tecnológico y viceversa: que lo social en una organización también se configura según las diversas tecnologías en juego.

3 Este autor en sentido estricto es el referente de un grupo más extenso que realizó sus investigaciones en Gran Bretaña, durante los '50 y los '60, a través del *Tavistock Institute* (una institución inglesa sin fines de lucro, de posguerra, creada en 1947, dedicada al desarrollo de la psicología y la teoría sistémica en grupos y organizaciones). Todos con aportes considerables en el desarrollo de la teoría organizacional.

En términos de otro autor, lo valioso de esta perspectiva es que puede considerarse de forma equivalente y simultánea dos formas de pensar habitualmente ‘opuestas’, la social y la tecnológica (la del ingeniero y la del sociólogo o psicólogo), abordando tanto la tecnificación de lo social como la ‘socialización’ de la tecnología (Ropohl, G., 1999).

Así la incorporación de TICs, desde esta perspectiva, deja al proceso de “implementación” –y no al de diseño- como aspecto central de la innovación. Esta se juega en su puesta ‘en marcha’ ya que la tecnología se entiende en y desde el trabajo, configurando una unidad con las relaciones sociales de la organización. En términos más precisos de este autor: configurando un *sistema socio-técnico*.

En otras palabras, la incorporación de un nuevo sistema informático, por caso, debe considerarse en relación con *quiénes lo operan, cómo lo operan y con qué vinculaciones entre colegas y áreas*. También, en relación con qué otras interacciones previas entre referentes de áreas o sectores altera y con qué implicancias.

Las principales investigaciones de Trist se refirieron a la innovación tecnológica de la explotación minera (el reemplazo de la extracción manual, con herramientas, por la extracción a través de maquinaria). Estos estudios le permitieron demostrar que si bien en términos más abstractos y técnicos la innovación tecnológica siempre supone una mejora (la máquina aporta mayor seguridad y productividad a la extracción subterránea de minerales), la incorporación de esta innovación puede traer serias dificultades por un período considerable de tiempo. Esto porque, en los casos estudiados, la máquina rompía las relaciones de solidaridad de los grupos o unidades de trabajo que, sometidos a un peligro considerable y constante, establecían vínculos muy estrechos, lo que les permitía trabajar con una excelente coordinación y por lo tanto con mucha eficacia e incluso eficiencia.

Lo que quiere destacar Trist es que esos vínculos subjetivos eran parte constitutiva del proceso extractivo (del núcleo tecnológico) ya que los requerían necesariamente para la producción (lo indispensable de ese tipo de configuración grupal en las unidades de trabajo). A su vez, que esa tecnología (esas formas de extracción artesanal) configuraba la dimensión social de la organización, es decir, promovía activamente una fuerte integración grupal que caracterizaba a la empresa en su nivel operativo.

Por lo tanto, en relación con las TICs cabría preguntarse qué tipo de vinculaciones proponen y cuáles desestiman, respecto de los procesos que constituyen las tecnologías primarias y secundarias de la gestión. En relación, incluso, con aspectos organizacionales más amplios, tales como la configuración cultural y política de esas vinculaciones.

Se trataría de abordar la innovación reinstalando la dimensión social de la actividad tecnológica. O sea, considerar ésta como resultante del enlace de las técnicas y la cultura material con la coordinación social del trabajo. De esta manera lo tecnológico deja de ser autónomo, neutral y determinante, para pasar a ser algo complejo, resultante de un entrelazamiento de artefactos físicos, instituciones y ambiente, donde se integran aspectos tecnológicos, sociales y, aún, económicos y políticos.

Al respecto, ya adelantamos algo en este sentido y nos referimos al carácter consonante de las TICs con las nuevas modalidades de gestión pública que se plantean a partir de los '90 y, entonces también, su disonancia respecto de la modalidad burocrática clásica y constitutiva del universo gubernamental. Es decir, podríamos afirmar que en la administración pública colaboran en desactivar formas de vinculación históricas, mientras promueven otras nuevas que, en nuestro país, aparecen en la etapa de reforma de los '90.

El carácter estatal de la gestión y las TICs

La lógica burocrática, considerada conceptualmente (según la concepción weberiana), podría sintetizarse en tres aspectos: jerarquía (en relación con una articulación vertical muy desarrollada con ‘encadenamiento escalar’, donde cada escalón está contenido en el precedente), formalización (en tanto carácter público, despersonalizado de la actividad) y separación entre la decisión y la ejecución -lo que requiere un esfuerzo importante de control.

Si nos detenemos unos instantes en estos conceptos podemos reconocer que todavía mantienen vigencia en nuestros ámbitos de trabajo, por el carácter propiamente estatal o público de los mismos:

- La importancia de desarrollar la actividad bajo un encuadre expreso, público, según la jerarquía establecida (como referencia de competencias, responsabilidades, obligaciones);
- El valor de que la propia actividad esté debidamente resguardada o contenida por nuestros superiores, así como de “hacernos cargo” de la actividad de los funcionarios o áreas que dependen de nosotros.
- La relevancia de mantener el carácter público de nuestra actividad, de no considerarla “personal” o “privada”; de restringir la propia autonomía respecto de lo que se decide en otras instancias según los arreglos institucionales democráticos. En otros términos, el valor vigente de la norma y la importancia de ejercer control sobre el cumplimiento de esas decisiones, para que efectivamente puedan trascender los intereses particulares.

La modalidad de gestión pública predominante, hasta avanzadas las políticas neoliberales sobre el aparato estatal, mantuvo esta naturaleza burocrática. Es decir, esas tres orientaciones mencionadas. Si bien también estuvo muchas veces puesta en cuestión dado su carácter “autoritario”, “abstracto”, “impersonal” o rígido.

Las TICs suponen una construcción de relaciones que pueden considerarse “inversa” y que, en tanto tal, está muy vinculada a la perspectiva sistémica como anverso de aquella burocrática. Esta lógica sistémica desestructura la noción de jerarquía o encadenamiento escalar, ya que rompe con cualquier supuesto causa-efecto, en tanto lógica lineal, secuencial, derivada (las causas pueden ser múltiples lo mismo que los efectos, e incluso simultáneas). Tampoco hay una única secuencia posible, sino que se puede llegar al mismo resultado por múltiples caminos. Si nos detenemos simplemente en la lógica de “ventanas” o en el tipo de diseño de una pantalla de cualquier aplicación, respecto de recorridos posibles, jerarquías y secuencias, es fácil reconocer estas nociones sistémicas en el uso que cotidiano de nuestras PCs o teléfonos.

Tampoco la formalización constituye un elemento fundamental o predominante, dada esa flexibilidad, diversidad y simultaneidad constitutiva. En las TICs no es que se encuentre totalmente ausente cualquier modo de formalización. Los diferentes encuadres comunes, estandarizaciones o protocolos en juego, en estas herramientas, antes que atender a una modalidad de “despersonalización” en tanto alternativa que trasciende a los sujetos (como es el caso de la formalización burocrática respondiendo a la Ley) tienen un significado más bien de “acuerdos compartidos de sentido” entre especialistas o entre usuarios. Es decir, la formalización no tiene valor en sí misma, sino un sentido meramente práctico, técnico, utilitario.

Finalmente, podríamos sostener que las TICs tienden a favorecer, dado ese universo de flexibilidad y diversidad de alternativas, una mayor autonomía. Es decir, desde estas herramientas es posible plantear un acercamiento relativo entre la decisión y la acción. Por caso, los nuevos medios de comunicación facilitan una inmediata y diversa toma de decisiones con rápidas intervenciones, personalizando e “in-formalizando” la comunicación y las relaciones laborales.

En una misma dirección podríamos mencionar que este incremento de autonomía relativa va de la mano de la tendencia a la horizontalidad de las relaciones, muy particularmente aceleradas por la creciente y múltiple arquitectura de red (considerada en sus diversas formas, ya sea como usuario interactivo de la WEB o como proveedor de una base de datos en un esquema colaborativo).

Así podríamos plantear que el dilema que enfrenta el espacio público respecto de las TICs, en este sentido más estructural consiste es mantener los aspectos positivos del esquema burocrático (en lo que permiten resguardar la naturaleza pública, estatal, de la actividad) a la par que incorporar las TICs respecto de modalidades de gestión alternativas, en lo que permiten mejorar la calidad de las prestaciones gubernamentales municipales, el núcleo tecnológico y sus tecnologías de apoyo.

Según Finkleleivich⁴, el desarrollo reciente de las TICs, posibilitó la disminución relativa de los obstáculos tecnológicos y financieros que se oponían a las intenciones de informatización de la administración municipal. Es que, al tiempo que sus costos relativos se reducen, su uso se vuelve más accesible y los resultados alcanzables más poderosos. ¿Pero es suficiente con utilizar TICs para ampliar la capacidad de gestión local? ¿Se trata de recurrir a nuevas herramientas para hacer mejor lo mismo? Toda organización, sin importar sus características, alcanzará iguales resultados con las mismas herramientas?

4 FINQUELIEVICH, S, (1999) "Tecnologías ciudadanas, información, estado local y sociedad". Consejo Latinoamericano de administración para el Desarrollo, Caracas

Nuevas tecnologías y capacidad de gestión

Podríamos considerar que, efectivamente, para construir nuevas capacidades los gobiernos locales han desarrollado diversos procesos de transformación en sus modos de gestión tradicionales a través de la innovación tecnológica.

Si entendemos, como lo hicimos hasta aquí, el concepto de tecnología, no como objeto técnico o herramienta, sino como un “saber hacer” sistematizado en procesos configurados de múltiples formas por diversas dimensiones simultáneas (técnica, social, cultural, política) en cada experiencia organizacional, podemos adelantar que las TICs no producen por sí mismas, aisladas, los mismos resultados en cualquier situación o en cualquier ámbito. Influyen y son influidas en las diferentes organizaciones que las implementan ya que entran en relación con actores diversos, estructuras, relaciones de poder, culturas y subculturas organizacionales, en el mismo espacio de implementación. Tal como señalamos, esa implementación es decisiva, allí efectivamente se configura la innovación tecnológica en sentido estricto, en esa amalgama particular de relaciones sociales y dimensiones.

De aquí que pueda formularse el interrogante acerca de ¿cómo impactan las TICs respecto del desarrollo de capacidades de gestión en diferentes contextos?

En este punto, resulta apropiado mencionar los resultados de una investigación realizada en la Municipalidad de Rosario sobre diferentes procesos de incorporación de tecnologías de la información en la gestión local. El estudio desarrolla un enfoque crítico de la relación directa: mayor incorporación de tecnologías – mayor capacidad de gestión. La investigación tiene como objetivo identificar y caracterizar los modelos

prevalcientes en los procesos de incorporación tecnológica y sus posibles impactos en la construcción de capacidades de gestión.

Tras el análisis de diferentes programas implementados centrados en el uso de TICS, el estudio identifica ciertos rasgos adquiridos en los ámbitos gubernamentales donde se desarrollaron. De aquí que proponga, resultante del análisis, una tipificación de modelos de gestión que correlacionan el modelo (el tipo de capacidades que promueven, dados determinados valores, relaciones, políticas o cultura) con el tipo de innovación tecnológica incorporada (tipo de sistema, aplicación, etc.)⁵

De esta forma, el estudio concluye con tres tipos:

- *Modelo neo-burocrático*: la incorporación de tecnología está puesta al servicio de la recopilación científica de la información disponible, con objetivos claramente identificados. Las TIC's se proponen el reforzamiento y la automatización del control. Cobran particular relevancia las TIC's que permiten el seguimiento y control de la documentación (sistemas de expedientes, notas, etc.) y el control de la asignación y uso de recursos (sistemas de información presupuestaria, sistemas de administración de personal).

- *Modelo del new public management*: se propone la "informatización" de la gestión, en el sentido de eliminar las tramitaciones excesivas y la circulación permanente de papeles. Sus propuestas están basadas en la disposición de información sobre costos, actividades y resultados a partir de flujos normalizados centrados en la atención al cliente. En cuanto a las TIC's, a las descritas en el punto anterior se suman las que posibilitan el uso de recursos compartidos de hardware y software, la incorporación de sistemas workflow y el desarrollo de sitios de infor-

 5 Grandinetti, Rita María, "Incorporación de tecnologías de la información y gestión de recursos humanos en el ámbito público local" (2002), FLACSO.

mación a los ciudadanos.

- *Modelo relacional*: la información está reconocida como fuente de poder y es poseída por diversos actores; por lo tanto hay un particular énfasis en el desarrollo de tecnologías de las comunicaciones dentro de las TIC's, para el manejo de la complejidad. Dentro de las TIC's podemos mencionar, por lo tanto, foros internos de discusión, trabajo en redes, intranet, correo electrónico, páginas web con espacios interactivos, foros de discusión virtuales.

Estos tres modelos, en el orden presentado podrían considerarse como tres formas de resolución del dilema señalado entre la relevancia de mantener aspectos burocráticos en relación con la naturaleza estatal de la actividad y, a su vez, la importancia de contar con nuevas formas flexibles, directas, múltiples que permitan atender desde el gobierno local a la ciudadanía de forma acorde al alcance actual de sus expectativas y necesidades. Así el primero de los modelos puede considerarse aún bastante próximo a la lógica burocrática histórica, mientras que el último incorporando la lógica de las nuevas tecnologías (que hemos asociado a una perspectiva sistémica) en todas sus posibilidades actuales, enfatizando el costado informal de las relaciones organizacionales.

En síntesis

En este artículo hemos intentado plantear algunas formas de pensar lo tecnológico en las organizaciones públicas, especialmente pensando en los gobiernos locales, como intentos de ampliar la acepción más recurrente que ofrece una valoración directamente positiva o negativa de las TICs consideradas en términos lineales de “equipamiento” “novedoso”.

Muy especialmente, quisimos restituir el carácter social de esa pro-

ducción tecnológica, ya sea a partir de la propia definición en términos de un conocimiento, un saber hacer organizacional, como respecto de la trama social (política, cultural) que se pone en juego para la constitución de lo tecnológico, dando cuenta de la existencia de una implicación mutua entre técnica y relaciones subjetivas: un espacio común, de referencia recíproca, entre “ingenieros y psicólogos”.

Finalmente nos pareció también relevante relacionar estos procesos de innovación tecnológica con la naturaleza estatal de los ámbitos gubernamentales, en tanto diferentes modelos de gestión en juego, considerando sus implicancias específicas, en términos de las tensiones que esta naturaleza pública le otorgaba a la hora de analizar las limitaciones y potencialidades de las TICs. O, tal como quisimos demostrar, los nuevos dilemas y desafíos que traen estas nuevas formas de pensar, hacer y vincularse, en la administración pública local.

Referencias bibliográficas

TRIST, EY EMERY, F. *Socio-technical Systems; Management Sciences Models and Techniques*; vol. 2; London (England), 1960

SUAREZ, FRANCISCO; FELCMAN, LSIDORO *Tecnología y Organización. Un aporte para el análisis de las Tecnologías administrativas*; Editorial El Coloquio, Buenos Aires, 1985.

THOMPSON, J *Organizaciones en Acción*, Mac Graw Hill, México, 1994

PERROW, CH. *Organizational Analysis: A Sociological View*. Mac GrawHill. NY , 1970

ROPOHL, G. *Philosophy of socio-technical systems. In Society of Philosophy and Technology Review, London, 1999*. Extraído de: http://scholar.lib.vt.edu/ejournals/SPT/v4_n3html/ROPOHL.html

FINQUELIEVICH, S, *Tecnologías ciudadanas, información, estado local y sociedad*. Consejo Latinoamericano de administración para el Desarrollo, Caracas, 1999

GRANDINETTI, RITA MARÍA *Incorporación de tecnologías de la información y gestión de recursos humanos en el ámbito público local*, FLACSO, Buenos Aires, 2002

MUNICIPIO DEL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDÓN: COMUNICACIÓN MUNICIPIO-CIUDADANO

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo en el sitio de internet realizado por los equipos del municipio de Mar del Plata muestra más que un desarrollo técnico sino una propuesta política, estratégica y de gestión de la relación entre el gobierno municipal y la ciudadanía.

En 2002, el Municipio de General Pueyrredón rediseñó el sitio web del partido, www.mardelplata.gov.ar, como uno de los pilares más significativos de comunicación municipio-ciudadano.

Como municipio turístico, 120.000 contribuyentes viven fuera de la ciudad y por este motivo es de suma importancia aprovechar las posibilidades que brinda la tecnología para acercar a este conjunto de personas.

El objetivo de este artículo es comentar el proceso de producción de este portal, hoy rediseñado, como trabajo interdisciplinario y fundamentado en la propuesta de una nueva relación con el contribuyente del municipio.

Fundamentos del diseño del portal

El motivo de este apartado es realizar una breve descripción del portal a nivel técnico –tanto en el aspecto estético como tecnológico- para mostrar las distintas instancias que se llevaron a cabo para el desarrollo del mismo.

Análisis funcional

La distribución de las páginas, la navegación y la usabilidad (esto es, el diseño ergonómico) del sitio fueron definidas según información recopilada mediante encuestas electrónicas de una muestra de futuros usuarios del portal.

Según los resultados de las encuestas, se establecieron varios perfiles de usuarios del sitio web:

- ciudadanos que viven y trabajan en Mar del Plata,
- turistas,
- empresas y/o profesionales y en general,
- actores económicos que trabajan y hacen negocios en Mar del Plata en todas las áreas.

Sobre la base de estos perfiles:

se elaboró un diseño general de la ergonomía y de la arquitectura de los contenidos y utilidades del sitio, con el objetivo de facilitar el acceso a los usuarios.

Se abandonó el concepto de una distribución de la información se-

gún la organización del municipio y se diseñó una estructura que dialoga con los diferentes intereses de los ciudadanos. De esta manera, la navegación del portal no requiere un conocimiento de la estructura Orgánica Municipal. Se ponen en juego diferentes opciones para que el usuario encuentre una estructura clara y que invite a la navegación.

El objetivo de la estructura fue que sobre la base de los elementos y/o utilidades del sitio que cualquier información o transacción esté a no más de tres clicks de la página principal y que llegar a ello sea intuitivo y amigable.

Para esto se utilizaron diferentes recursos para obtener información:

- buscador,
- atajos,
- utilidades,
- acceso por áreas temáticas,
- eventos,
- álbum de fotos,
- mapa del web

Estructura del sitio



a) Imagen corporativa y zona para el buscador sobre la barra. En la zona de la derecha, se dispuso un buscador que permite buscar una o más palabras dentro del sitio web o por alguno de los criterios que se seleccionen.

b) Barra de menú. Existen siete grandes áreas temáticas en la barra y una zona para las utilidades del sitio. Las áreas son las siguientes: Administración, Salud, Cultura, Educación, Economía, Turismo y Deporte. Las utilidades que se han previsto están identificadas con iconos y son las siguientes: Álbum de fotos, Guía de servicios, Mapa del sitio, Contactos, Ayuda en la navegación y botón “Ir Atrás”.

c) Zona de contenido. En la página principal y en aquellas páginas que sean portada de áreas temáticas se establecieron opciones que su-

ponen “atajos” para el ciudadano. Un atajo es una manera de facilitar el acceso a un usuario sin que conozca necesariamente la estructura o la organización del sitio web.

d) Atajos. Existen cuatro apartados que están en función de los perfiles de usuario definidos. Estos atajos están agrupados y no se corresponden con las áreas temáticas sino que se complementan con ellas pues están organizadas en función de lo que el ciudadano, empresario o usuario general hace en Mar del Plata o quiere hacer en el sitio.

e) Destacados. Dentro de la zona de contenidos hay una zona a la derecha de la página para aquellos temas resaltados o de más actualidad: noticias y novedades, calendario y eventos, participación ciudadana. Esta zona está abierta a otros temas que puedan surgir, como por ejemplo encuestas.

Navegación

La premisa de la navegación del sitio es que el usuario debe saber en cada momento dónde se encuentra. Es vital evitar las sensaciones de pérdida en la navegación para no generar incomodidad, limitar el tiempo de navegación y desalentar la búsqueda.

Para esto, se diseñó una barra de camino de navegación, que permite además un acceso directo a las opciones que son “padre”¹ de cada página. Este criterio se aplica en todas las páginas con excepción de la página principal (home).

 1 Se denomina “padre” a la relación de la página web de la que dependen otras ubicadas en otro nivel de navegación con estas otras páginas

En lo que respecta a la presentación de contenidos se ha buscado el uso de metáforas intuitivas. Por ejemplo los eventos se presentan en un calendario y se navega por la información a diferentes niveles, según convenga. Este criterio se mantiene en forma uniforme a lo largo de todo el portal, por lo tanto una vez que el usuario aprende el lenguaje de códigos del portal, lo podrá usar en cada una de sus áreas y niveles.

La estructura del sitio fue diseñada como un proyecto escalable. Desde 2002 fue aumentando en complejidad y volumen de información y por esta razón se pudieron mantener las mismas condiciones de accesibilidad.

Diseño

En el diseño se apuntó a páginas ligeras, contenidos concisos, predominio de la información sobre la gráfica para una navegación rápida, que es la requerida por los usuarios.

La claridad y limpieza en la presentación de los contenidos tiene como efecto la rapidez a la hora de realizar las consultas más usuales.

Para optimizar la búsqueda se utilizó también un código de colores e imágenes para familiarizar al usuario con los contenidos del portal. Se creó un vínculo visual entre los contenidos que se exponen y la pauta gráfica, de manera que con un simple vistazo el usuario se pueda situar con facilidad en el entorno en el que se mueve.

Tecnología

La tecnología usada en el sitio es de última generación. Los accesos

a las distintas bases de información publicadas son en línea y están desarrollados en ASP (páginas activas de servidor) con lo que se logra un excelente rendimiento.

El portal fue diseñado de forma tal que, sin importar la definición o resolución de pantalla, el tipo de navegador o la plataforma de software que use el cliente, pueda visualizarse en forma correcta; cualquier navegador que soporte el software Java es capaz de navegar sin problemas en el portal.

La conexión al backbone nacional / internacional de Internet se realiza mediante una Línea dedicada de Internet, servicio provisto por la empresa Telefónica de Argentina.

Genealogía

El diseño y la ergonomía del sitio han sido sugeridos por la empresa Telefónica de Argentina S.A. en el marco del proyecto “Mar del Plata Ciudad Inteligente” (Ordenanza N° 8366, Expediente del HCD N° 1906-D-2001 con fecha 25 de octubre de 2001 y N° 16138-2 del Departamento Ejecutivo).

Una vez recibido el manual de estilo y las plantillas para el diseño, se estableció un equipo de trabajo compuesto por personal de la Dirección de Informática y Telecomunicaciones y de la Dirección de la Función Pública, encargados de desarrollar el sitio y de relevar y procesar el contenido de las páginas respectivamente.

La Dirección de Informática y Telecomunicaciones, responsable de la funcionalidad y la programación, desarrolló una serie de aplicaciones que permite que las áreas encargadas de ingresar la información (División de

la Función Pública, Prensa, etc.) lo hagan en una base de datos general que se encuentra vinculada directamente al sitio.

Esto permite que la carga y la actualización del portal sean fáciles de realizar y que dichas modificaciones se vean reflejadas en tiempo real. Además, tuvo y tiene como misión darle al sitio la funcionalidad necesaria como para permitir un fácil acceso a la consulta de información a usuarios inexpertos.

La División Función Pública, hasta el año 2008 actuó en calidad de coordinador de los agentes responsables de recopilar la información en cada una de las áreas temáticas del Sitio (de todas las Secretarías). Los responsables de cada área temática debieron recopilar la información que se deseaba publicar, procesarla, concensuarla con las dependencias interesadas en su difusión, mantenerla actualizada y acercarla al equipo de trabajo de la Función Pública. El equipo de trabajo de la Función Pública fue el responsable de editar los contenidos (gráficos y textuales) de la información suministrada por las distintas áreas, con vistas a su publicación en el sitio. Esto implicó recopilar, revisar, corregir, unificar criterios y cargar la información aportada, ordenada en base a una estructura lógica, tratada con las mismas pautas en lo referido a redacción y diseño.

Durante el año 2008 se le transfirieron a la Dirección de Informática y Telecomunicaciones todas las tareas relacionadas con el portal, incluida la carga de la información, a partir del decreto 390 de 2008.

Al asumir tal compromiso fue necesario reestructurar las ocupaciones del personal de Informática, efectuar un reconocimiento de las labores a desarrollar y comenzar a construir estrategias que permitan avanzar sobre los servicios y la accesibilidad del sitio.

El portal de Mar del Plata, hoy

En la actualidad el sitio presenta opciones de navegación en varias líneas: información acerca de diferentes temáticas, aplicativos y funciones que permiten a los usuarios realizar ciertas acciones sin necesidad de acercarse al Municipio. Por ejemplo

Aplicaciones orientadas al ciudadano

- Consulta de expedientes
- Guía de servicios municipales
- Listados de obras de las bibliotecas públicas
- Estadísticas de la ciudad (población, clima, vivienda, economía)
- Empresas exportadoras
- Salud, empleo, vivienda, familia, derechos humanos
- Defensa del Consumidor

Aplicaciones orientadas a contribuyentes y profesionales (contadores, escribanos, abogados)

- Consulta de deuda y reliquidación de cuotas de tasas municipales y provinciales
 - Generación de convenios
 - Pago voluntario de multas
 - Habilitación de comercios
 - Declaraciones juradas de comercios
 - Obras Privadas

Un punto, fundamental en la comunicación con el ciudadano, es la sección Transparencia en la gestión.

Esta sección dentro del sitio permite ver la forma en que el gobierno

utiliza los recursos públicos. Se entiende por transparencia el deber del municipio de exponer y someter al conocimiento público la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad ha confiado, y a la conducta de sus funcionarios. Algunos de los temas publicados con respecto a esto son:

- Declaraciones juradas de los funcionarios públicos
- Planta de Personal
- Información presupuestaria
- Estado económico financiero
- Fallos del Honorable Tribunal de Cuentas
- Compras y licitaciones
- Proveedores
- Ordenanzas fiscales e impositivas
- Subastas autorizadas
- Cuentas en juicio
- Plan federal de viviendas
- Asambleas de educación

Reingeniería de procesos

Se considera sumamente importante la revisión de trámites de gran alcance, sobre todo cuando requieren la presencia del ciudadano en las dependencias en repetidas oportunidades.

Es por ello que el Municipio de Mar del Plata está abocado al análisis y rediseño de trámites mediante un trabajo interdisciplinario que cuenta con la participación activa de la Oficina para la Descentralización y Mejora de la Administración, la Subsecretaría de Control, la Subsecretaría de Informática y Telecomunicaciones, la Asociación de Tecnología de la

Información y Comunicaciones de Mar del Plata (ATICMA), y todas las dependencias intervinientes y necesarias para el desarrollo de un trámite.

Entre los casos más importantes de agilización de trámites, podemos mencionar:

- la Gestión de Turnos de Licencias de conducir on-line, que tiene un gran impacto por ser utilizado por un alto porcentaje de vecinos. Antes de implementarlo, los vecinos debían hacer colas de espera desde muy temprano. Los vecinos que no cuenten con una computadora, pueden hacerlo en forma telefónica.
- la Mejora e Informatización de procesos sobre la base de BPM (Business Process Management) que es la base que permite implementar una verdadera plataforma de gobierno electrónico en la cual los trámites se puede hacer on-line. El primer caso en que se trabajó fue el trámite de Habilitaciones Comerciales recientemente implementado. Este trámite reduce las presencias del ciudadano en el Municipio de 11 a 2 ocasiones y reduce el plazo de una habilitación inmediata de 15 días a 2 días.

Con motivo de la creación del CEMA (Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias), se facilitó la inscripción de postulantes a los cargos a través del sitio, con modelos de currículum vitae, horarios de examen para distintos cargos, bibliografía y resultados de exámenes. Esta sección generó alrededor de 40.000 consultas semanales.

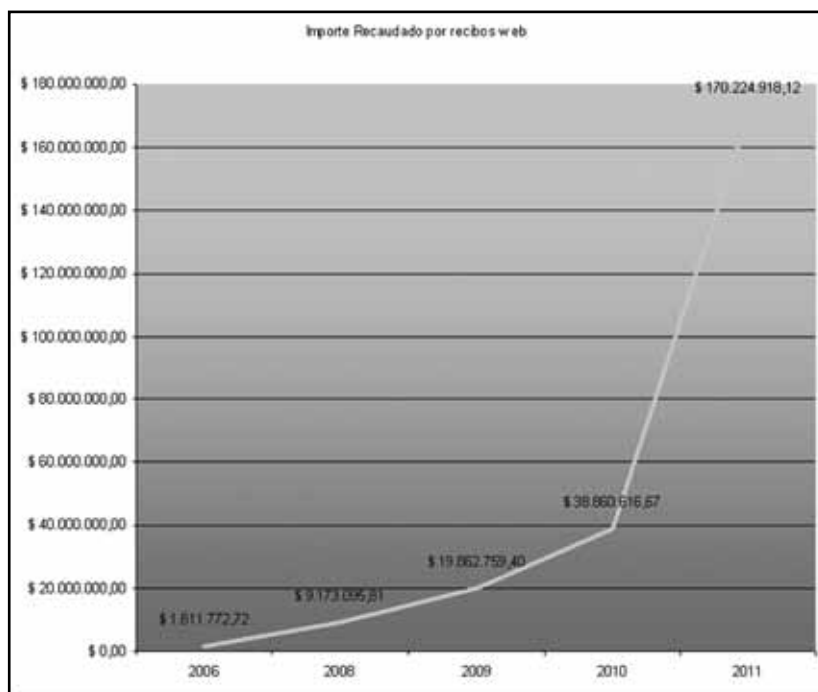
Beneficios en el uso de la tecnología

Si bien es sabido que el beneficio fundamental de utilizar esta tecnología es la disponibilidad (7x24) y la ubicuidad (se puede acceder desde distintos puntos del mundo en cualquier momento y en cualquier lugar)

de cara a los vecinos también es importante no de vista el ahorro presupuestario que representa para el Municipio el uso del sitio.

Un ejemplo claro de ello es la impresión de recibos.

El siguiente cuadro muestra el importe anual recaudado por recibos emitidos desde la web:



El Importe recaudado en el año 2011 por recibos emitidos desde el sitio es de: \$170.224.918.-

Si consideramos la cantidad de recibos impresos desde la Web durante el 2011 y el costo que demandaría al Municipio la emisión de dichos recibos, da como resultado un considerable ahorro, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Recibos impresos por Internet	197,000	
3 Minutos de atención del contribuyente en mostrador	591,000	
Horas por mes de atención en mostrador	821	
Empleados necesarios para atención en mostrador	6.84	
Costo anual de empleados a \$ 3761 * 13 meses		\$ 334,442.00
Costo servicio impresión \$ 0.023		\$ 4,531.00
Costo resmas a \$20		\$ 7,880.00
TOTAL AHORRO		\$ 346,853.00

Hacia el futuro

Por lo expuesto en los apartados anteriores y siguiendo la línea de investigación y análisis utilizado por la Universidad de San Andrés, nuestro portal se ubica en la cuarta fase de madurez, según el esquema metodológico “Modelo de desarrollo de e-servicios municipales” desarrollado por José Estevez².

 2 Esteves, José (2006)

Según este modeo las fases son: 1-Presencia, 2-Información Urbana, 3-Interacción, y 4. Transacción. El portal cumple las primeras tres fases y se posee gran parte de lo demandado para la fase 4-Transacción. En este sentido, falta trabajar sobre la quinta fase: 5-Democracia, que supone el desarrollo de servicios de participación ciudadana on-line, como foros, encuestas, blogs.

Reconocimientos

2004 - El sitio fue ternado para el premio MATE.AR de Plata en la categoría “Municipios Digitales”. El premio MATE.AR es organizado en forma conjunta por las cámaras del sector informática y comunicaciones del país como: Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA), Usuaría, Cámara Argentina de Internet (CABASE), Fundación AEI, Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de la República Argentina (CESSI) y Sociedad Argentina de Informática (SADIO).

2005 - El sitio fue nuevamente ternado para el premio MATE.AR de Plata en la categoría “Municipios Digitales”. El premio fue otorgado al Sitio de Buenos Aires (www.buenosaires.gov.ar) quién también ese año fue premiado como el mejor portal iberoamericano.

2009 - El informe “Índice de Transparencia Presupuestaria Pública (Argentina) – Poderes Públicos Provinciales y Municipales”, realizado por la Fundación Centro de Estudios Patagónicos, ubicó a la Ciudad de Mar del Plata en la primera posición entre las 46 ciudades evaluadas de todo el país con un 36% de indicadores publicados.

2009 - El informe “Índice de Páginas Web Municipales”, realizado por la Universidad de San Andrés, el Centro de Implementación de Políticas

Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Clarín.com, otorgó el PRIMER PREMIO DEL INDICE NACIONAL DE PAGINAS WEB MUNICIPALES 2008 al Sitio de General Pueyrredon (categoría: Municipios de más de 200.000 habitantes).

2010 - El informe “Índice de Páginas Web Municipales”, realizado por la Universidad de San Andrés y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), otorgó el PRIMER PREMIO DEL INDICE NACIONAL DE PAGINAS WEB MUNICIPALES 2010 al Sitio de General Pueyrredón (categoría: Municipios de más de 200.000 habitantes).

2011 - El informe “Índice de Páginas Web Municipales”, realizado por la Universidad de San Andrés y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), otorgó por tercer año consecutivo el PRIMER PREMIO DEL INDICE NACIONAL DE PAGINAS WEB MUNICIPALES para Municipios de más de 200.000 habitantes al Sitio de General Pueyrredón. Asimismo además se le otorgó al Municipio un Premio Mención por la Categoría TRANSPARENCIA.

Es importante destacar que el Portal del Municipio, www.mardelplata.gov.ar es el medio de comunicación que nos muestra al mundo. A él acceden personas que se encuentran en las más diversas latitudes, dentro y fuera del país, interesados en conocer la ciudad para visitarla o hacer negocios, contribuyentes que no viven en la ciudad y necesitan efectuar trámites, ciudadanos que requieren servicios.

Por eso es responsabilidad de todos los integrantes del Municipio, cada uno en el rol que le corresponde (funcionarios políticos y de carrera), controlar y mantener la información actualizada y realizar los aportes que sean necesarios en pos de mejorar los servicios que se brindan.

PROGRAMA MUNICIPIO VIRTUAL: LA RED AL SERVICIO DEL FEDERALISMO

Provincia del Neuquén

El programa Municipio Virtual, desarrollado por el Gobierno de la Provincia del Neuquén, tiene como objetivo acompañar a los municipios y localidades neuquinas en la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Dicho programa se basa en un sistema de procesos que permiten la construcción de plataformas web basadas en el software Joomla para los distintos municipios y Comisiones de fomento de la Provincia del Neuquén.

Mediante este sistema de procesos, se logró transferir recursos humanos y técnicos (conocimiento) desde la capital de la provincia, rica en dichos recursos, a pequeñas y alejadas localidades del interior de la Provincia del Neuquén.

Los actores intervinientes en los procesos del programa fueron los tres siguientes:

- Ministerio de Desarrollo Territorial,
- Oficina Provincial de Tecnologías de la Información y la Comunicación (OPTIC), dependiente de Secretaria de Gestión Pública
- Contrataciones del Estado y los Gobiernos Locales.

Para la consecución exitosa de los objetivos propuestos, resultó muy importante que cada actor ocupe un rol en el proceso de elaboración.

Ministerio de Desarrollo Territorial

Las tareas asignadas al Ministerio comprenden la coordinación general del programa, diseño de esquema de contenidos, diseño gráfico, gestión de dominios ante cancillería y control y auditoría de medios.

Oficina Provincial de Tecnologías de la Información y la Comunicación (OPTIC)

La OPTIC tiene a su cargo, la programación Web mediante el Sistema de gestión de contenidos **Joomla**, que permite desarrollar sitios web dinámicos e interactivos, creando, modificando o eliminando contenido en forma sencilla a través de un Panel de Administración. Es un software de código abierto y gratuito. A su vez la OPTIC colaboró con el diseño gráfico, adaptando los diseños comunes a formato WEB. También la OPTIC es la encargada de capacitar a los recursos humanos municipales, en la tecnología Joomla y en herramientas de edición gráfica.

Gobiernos locales

Cada gobierno local debe definir el perfil de sitio web al que quiere aspirar. En la provincia de Neuquén hay una gran variedad de localidades. Se pueden encontrar municipios donde las características preeminentes son de tipo turístico, de servicios o agrícolas entre otros.

Una vez definido el perfil de municipio a comunicar en la web, cada gobierno local define su representante en el programa Municipio Virtual, quien será el responsable de completar la planilla de contenidos elaborada por el Ministerio.

Posteriormente, dicho representante será quien, luego de la capacitación brindada por la OPTIC, actualice el sitio con artículos, noticias y contenidos varios.

Recursos del programa

El programa Municipio Virtual, no requirió presupuesto alguno más allá de los recursos humanos. Para su desarrollo, se contó con los profesionales capacitados que ya se encontraban contratados en distintas áreas del Estado. Por lo tanto, no hubo que contratar nuevo personal. Las buenas relaciones interpersonales resultaron determinantes en el éxito del programa

Desde Neuquén Capital, el equipo contó con cinco personas, distribuidas entre el Ministerio de Desarrollo Territorial y la OPTIC:

MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL

Dir. General de Gestión Urbana y Rural *Lic. Emiliano Sapag*

Dir. de Identidad e Imagen Territorial *Lic. Andrea Prades*

OPTIC

Julio Dijkstra

Susana Morales

Nadia Brillo

Los recursos materiales para desarrollar el programa desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y la OPTIC fueron escasos pero suficientes. Computadoras de escritorio, conexiones a internet y software gratuitos, alimentaron todas las necesidades técnicas, mientras que para los municipios, además de PCs y conexiones de internet, solo fue necesario el traslado de los referentes municipales a la Capital Neuquina para su capacitación una sola vez por municipio.

Etapas del programa

1. Conformación del equipo técnico
2. Elaboración y propuesta metodológica para la elaboración y sistematización de datos (Esquema Modelo de contenidos)
3. Firma del convenio de cooperación técnica con municipios interesados-
4. Envío de esquema de Modelo de contenido por etapas
5. Recolección de datos y puesta on line del sitio web

Resultados

En total, son doce los Municipios y Comisiones de Fomento que desarrollaron sus sitios web institucionales “gov.ar” mediante el programa Municipio Virtual

- Andacollo
- El Sauce
- Guañacos
- Huingan-co
- Mariano Moreno
- Vista Alegre
- Villa Traful
- Zapala
- Chos Malal
- Villa El Chocón
- Aluminé
- Caviahue-Copahue

En este momento, las páginas tienen en marcha las siguientes funcionalidades.

- Información general del Municipio

- Información turística
- Eventos destacados
- Agenda cultural
- Promoción de productos regionales
- Agenda deportiva

En la etapa siguiente, a futuro, se proyectan estos servicios:

- Trámites on line
- Foros de participación ciudadana
- Canal de reclamos
- Servicios interactivos en redes sociales: estado del tiempo, caminos, disponibilidad de alojamiento.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SALTA: REINGENIERÍA TECNOLÓGICA, GOBIERNO ABIERTO Y SERVICIOS A LOS CIUDADANOS

El uso de Tic en la gestión, el gobierno electrónico, es la base de importantes soluciones a procesos de administración en ciudades de alta población. La Ciudad de Salta, capital de la provincia tiene una población de 535.000 habitantes. En el año 2000 la ciudad contaba con 240.000 habitantes. El crecimiento exponencial que ha tenido la ciudad en los últimos años ha sobrepasado las capacidades administrativas y de servicios del Municipio y ha puesto en crisis las estructuras antiguas de administración.

Vista la realidad actual de la ciudad, el municipio decidió afrontar su proyecto más ambicioso en el área tecnológica hasta la fecha. Se trata de una reingeniería completa de sus sistemas de cara al futuro y previendo un crecimiento exponencial, para los próximos 10 años, del 100% de su población. En este marco surge T.A.S.C. (Tecnologías Al Servicio del Ciudadano).

El Objetivo general de este proyecto es aportar visibilidad, flexibilidad, agilidad y productividad a los servicios municipales, mediante un proceso de integración, optimización y renovación tecnológica para el desarrollo de una gestión Municipal sistematizada, georeferenciada y orientada al ciudadano.

Para esto, y pensando en el interior del municipio apunta a dotar al Ejecutivo Municipal de herramientas tecnológicas que le provean información de calidad, actualizada y enriquecida de manera constante, para

lograr un proceso de toma de decisiones eficiente y efectivo, en las áreas económica, financiera, social y productiva del Municipio.

Asimismo, de cara a la relación municipio-ciudadanos el objetivo es generar nuevos servicios municipales a partir de la renovación de la plataforma tecnológica de hardware y de software, la optimización de los procesos orientados al Ciudadano ya existentes y la capacitación permanente de los Recursos Humanos. Se apunta a aportar visibilidad, flexibilidad, agilidad y productividad a los servicios municipales, mediante un proceso de integración, optimización y renovación tecnológica para el desarrollo de una gestión municipal sistematizada, georeferenciada y orientada al Ciudadano.

En síntesis, el presente proyecto busca aportar una nueva dinámica a la gestión municipal, pasando de un gobierno reactivo (aquel que espera la denuncia, tanto por parte de los ciudadanos como de la prensa para recién actuar), a un gobierno proactivo (aquel que, por diversas acciones de estudios de campo y excelente dinamismo e interoperabilidad en sus sistemas, posee el conocimiento previo que le permite actuar antes del reclamo).

Diagnóstico y encuesta

El proyecto surgió por varios motivos según presentamos arriba, pero pueden establecerse dos causas o bases fundamentales: un diagnóstico del área de tecnología del municipio y una encuesta a la población. La primera hacia dentro de la institución municipal y la segunda de cara a la población.

En los últimos años se había realizado diversos esfuerzos por informatizar el municipio utilizando distintos sistemas, algunos adquiridos a

proveedores externos y otros desarrollados internamente. Esto conducía a una multiplicidad de sistemas y bases de datos operando con diferentes lenguajes de programación y métodos de acceso a la información, difícilmente compatibles entre sí y con los esquemas utilizados por otros organismos públicos y actores relevantes como Registros Nacionales Automotores, Universidades, Centros de Investigación Económica, etc.

Las características de las plataformas tecnológicas utilizadas en el desarrollo de los sistemas empleados por la Municipalidad de Salta, algunos ya cerca de su obsolescencia, dificultaban las modificaciones de los procesos existentes, ya que estos estaban en general “fuertemente integrados” a dichas plataformas. Había un alto grado de dependencia de los proveedores externos y de personas particulares, así como erogaciones adicionales y una importante pérdida de tiempo. Adicionalmente ello impactaba fuertemente en la capacidad de generar en tiempo y forma una oferta de servicios eficientes y eficaces por parte del Municipio.

Por otro lado, la diversidad de bases de datos, creadas a partir de esquemas diferentes, normalmente de tipo ‘propietario’ dificultaba la posibilidad de una consolidación y análisis de la información disponible, lo que reducía la disponibilidad de reportes adecuados para una correcta toma de decisiones. Se hacían imposibles las actividades de monitoreo en tiempo real del funcionamiento integral de la estructura informática instalada / contratada lo que impedía cualquier proyecto de descentralización de servicios.

Entre los variados problemas y debilidades que existían podemos mencionar algunos como:

- Los procedimientos y procesos utilizados no estaban optimizados, lo que dificultaba el trabajo cotidiano e incrementaba las posibilida-

des de generar y proveer información errónea y/o desactualizada, lo que puede ser aún peor que no disponer de información alguna.

- Para la ejecución de las tareas encomendadas se contaba sólo con sistemas informáticos que carecían de la dinámica requerida, que impedía disponer de información conjunta en tiempo real.

- La diversidad de bases de datos y la falta de conexión entre ellas ralentizaba los procesos y aumenta la burocracia innecesariamente para el Ciudadano.

- La capacitación de los recursos humanos era insuficiente para dar solución al creciente volumen de necesidades y la explotación de las modernas tecnologías hoy disponibles.

- La disponibilidad de recursos tecnológicos e informáticos, tanto en materia de equipamiento de hardware como de software era muy limitada y precaria, no permitiendo ello realizar una eficaz gestión de los datos, ni extender las capacidades y posibilidades de las redes de comunicación existentes, ni lograr una óptima generación de información, impidiendo disponer de un servicio de acceso ágil y en tiempo real al conocimiento requerido por parte de los responsables de la toma de decisiones.

- El espacio físico donde se operaba era muy limitado lo que imposibilitaba la expansión del área de trabajo, el mobiliario era insuficiente y disfuncional para un óptimo desenvolvimiento de las áreas tecnológica e informática.

La situación arriba descrita repercutía en un malestar generalizado por parte de los contribuyentes que asistían a las dependencias municipales a la hora de gestionar algún tipo trámite en particular. Al no existir una centralización de la información y de los procesos que acceden a ella las áreas o reparticiones municipales estaban incapacitadas para guiar al contribuyente para realizar con éxito su gestión. El contribuyente era derivado de repartición en repartición sin una secuencia o proceso preestablecido creando en el mismo un sentimiento de indignación e impotencia.

Además de este diagnóstico descripto y en relación con lo dicho en el último párrafo la Municipalidad de la Ciudad de Salta realizó entre los años 2007 y 2010 una serie de encuestas de opinión sobre aquellos aspectos de su gestión que consideraba necesario mejorar.

Del análisis de la información de los ciudadanos se determinó que el principal problema era la *falta de información correcta y actualizada*, que permitiera una toma de decisiones basada en datos objetivos en vez de suposiciones y/o estimaciones. Se atribuyó la escasez o falta de información verídica y confiable a que la mayor parte de los procesos de gestión eran ejecutados en forma manual y en algunos casos se carecía incluso de la registración de respaldo correspondiente.

Como resultado de estas dos relevamientos se generaron una serie de acciones inmediatas destinadas a:

- a) producir una reingeniería completa en la forma de tomar decisiones hasta ese momento,
- b) definir la creación de nuevos y mejores servicios para el ciudadano
- c) encarar la mejora física de sus propias instalaciones, y
- d) optimizar los procesos ya existentes.

Se creó entonces un equipo interdisciplinario que estudió la problemática, generó nuevas ideas y planteó diversas acciones. Entre dichas propuestas se contó la renovación total del área de tecnología, junto con la informatización de todos los procesos de la Municipalidad, así como la implementación de un sistema capaz de administrar correctamente todos los datos generados transformándolos en información útil para una Toma de Decisiones basada en la objetividad. Para hacer esto posible las Subsecretarías de Modernización del Estado y de Tecnología propusieron la creación de dos proyectos: P.I.A.S. (Plataforma Integrada de Aplicaciones y Servicios), y C.T.G.I. (Centro Tecnológico de Gestión de la Información).

Descripción del proyecto

El proyecto contemplaba los siguientes ejes principales:

a. Montaje inicial de la infraestructura de Hardware y de Software que permita a la Municipalidad alcanzar los objetivos fijados, manteniéndose actualizada en base a plataformas tecnológicas escalables de avanzada, tanto en lo referente a las futuras ampliaciones de equipamiento como a las soluciones informáticas a ser incorporadas.

b. Implantación de la Arquitectura de Desarrollo de Software BPM – SOA, orientada a la administración por Procesos que integra los nuevos servicios a ser desarrollados, junto con varios de los ya existentes. Estos últimos fueron categorizados según su grado de complejidad, y el criterio de selección a aplicar será el de comenzar por los menos complejos, y dentro de cada categoría, por los de mayor nivel de prioridad. Los servicios integrados brindan mayor agilidad a todas las áreas de gestión, y están diseñados para lograr una relación fluida y eficaz con el ciudadano. En este punto es fundamental el acceso cada vez más amplio y ágil a los servicios, por parte de la población en general.

c. Integración de información de las bases de datos existentes en una única Base de Datos Corporativa del municipio, que se actualiza en tiempo real. Esto es, que cualquier modificación o agregado hecho en las estructuras de información seleccionadas en las bases de datos originales, se valide y refleje inmediatamente en la base de datos integrada o corporativa.

d. Implementación del ‘Sistema de Inteligencia Social’, basado en una plataforma de información geográfica (GIS) que administra datos alfanuméricos y georeferenciados vinculados a aspectos sociales, económicos, tributarios, estadísticos, de infraestructura, de atención sanitaria, etc.

e. Implementación de un ‘Sistema de Inteligencia de Negocios’ (Business Inteligence) basado en la utilización de un moderno Tablero de Control, el que es empleado como herramienta central para la Toma de Decisiones Estratégicas por parte del personal de conducción. Este sistema se nutre de datos generados por el Sistema de Inteligencia Social, por la herramienta ‘DevInfo’, y con datos elaborados y/o proyectados por el propio Sistema de Inteligencia de Negocios.

f. Implementación de una ‘Base de Conocimiento’ a ser alimentada con la información proveniente del ‘Sistema de Inteligencia Social’, del ‘Sistema de Inteligencia de Negocios’, y a través de la realimentación brindada por los terceros participantes del proyecto.

g. Consolidación de un equipo humano altamente capacitado que gestione y ejecute las actividades previstas en el presente proyecto bajo la forma de un ‘proceso de mejora continua’, verificable y medible a lo largo del tiempo.

h. Se está trabajando en el establecimiento de las políticas que regirán el desarrollo del proyecto, en áreas como por ejemplo: seguridad en el acceso físico y a los sistemas aplicativos y a sus datos, resguardo periódico de la información administrada, planes de contingencia generales, metodologías para el relevamiento de información ‘de campo’. Asimismo, empleo de estándares para el desarrollo de los nuevos Procesos y Servicios a ser generados, para la selección de los sistemas existentes a ser migrados a la nueva arquitectura, para la Administración de Cambios y los Acuerdos de Nivel de Servicio (SLA) a ser conformados con los usuarios, etc.

El inicio del proyecto fue una resolución interna del Municipio donde se decidió crear el T.A.S.C., para dar inicio a la toma de información, que permitiera tomar mejores decisiones y comenzar a trabajar bajo el mani-

fiesto de Gobierno Abierto. Entendemos al Gobierno Abierto como un medio para generar transparencia entre vecinos/ciudadanos y el gobierno y también servicios eficientes.

Finalmente, el proyecto se basa también en una “Arquitectura Orientada al Servicio”. Esta filosofía S.O.A., como es conocida por sus siglas en inglés, permite a este Municipio avanzar hacia una gestión dirigida al ciudadano, integrada con el sector público en general y apoyada en la más moderna tecnología disponible. Esto permite simplificar sensiblemente los procesos internos propios de cualquier Estado, reduciendo significativamente el tiempo y el costo de funcionamiento asociado a la necesaria interacción con el sector público y privado, lo que adicionalmente se traduce en una atención mucho más eficiente y de elevada calidad, tanto para las personas como para las empresas.

La estrategia de la idea original era relevar y volcar la información en un un G.I.S. (Sistema de Información Georeferenciada), donde pudiera estudiarse en forma geolocalizada y por capas de diferentes temas para su mejor análisis.

Esta base debe ser accesible en forma concurrente por los sectores usuarios internos de la Municipalidad y usuarios externos –ciudadanos– a través de un desarrollo web con el fin de consultar y/o actualizar los datos geográficos y alfanuméricos administrados.

Esta articulación fue creada desde el área Tecnológica: sin embargo, proponía la interacción permanente de varias áreas del Municipio con el fin de investigar y dar soluciones definitivas.

Características técnicas

La Geodatabase fue implementada en una estructura de tipo 'Cubo GIS', que contiene diferentes 'dimensiones' o áreas de información. El modelo de Geodatabase aplica Reglas de Topología para controlar las relaciones espaciales permitidas entre elementos de una misma capa o de varias.

Para esto, se realizaron procesos de migración de los datos existentes, con la correspondiente validación de los mismos y pruebas previstas de funcionamiento y de optimización de la cartografía existente a través de un trabajo con la unificación / integración de las distintas cartografías disponibles para su vuelco al sistema GIS según parámetros estandarizados y a través de la ampliación de la Cartografía vía la adquisición de imágenes satelitales.

Pero sobre todo se está realizando la realimentación de datos externos con organismos de gobierno, instituciones intermedias (ONGs, Fundaciones), universidades y voluntarios de distinta índole. Esta información arriba mayoritariamente vía WEB, y luego de una verificación de corrección y coherencia se integra a la base de datos georeferenciada.

El portal WEB-GIS

El WEB-GIS, es el único punto de acceso para los usuarios autorizados a ingresar al mismo, permitiendo a nuevos usuarios registrarse en el sitio y a los debidamente autenticados consultar información general, recuperar datos específicos, e ingresar o modificar información ya existente. Esto último se aplica tanto a la Base de Datos Georeferenciada como a la Base de Conocimientos.

El desarrollo incluye el armado de mapas a ser desplegados en for-

mato PDF y de herramientas para la generación de vistas en tiempo real (mapas dinámicos). El portal también incluye procedimientos para la difusión de información actualizada en forma periódica a los usuarios suscritos a la fuente de contenidos, sea que estos provengan de la Geodatabase o de la Base de Conocimientos.

Asimismo, desde el Portal WEB-GIS se accede a un módulo de análisis dinámico de la información y de despliegue de reportes y estadísticas.

Proyectos C.T.G.I. y P.I.A.S.

Para poder almacenar la información de los relevamientos efectuados en la ciudad se necesitaba una base de hardware, software y capacitación del personal involucrado. Para ello se generó el proyecto C.T.G.I. o Centro Tecnológico de Gestión de la Información.

El nuevo Centro Tecnológico de Gestión de la Información, con sus modernas oficinas, equipamiento de alta disponibilidad, personal especializado, y su equipada Sala de Situación, está en caminos a ser el soporte operativo del 'Sistema de Inteligencia Social', que proveerá a todas las áreas de la municipalidad de datos georeferenciados a partir de diversos canales de provisión de información, que van desde los trabajos de recolección de esta última en las mismas áreas municipales, derivada de trabajos 'de campo', o proveniente de organismos públicos y/o privados afines. El objetivo fundamental del proyecto es la visualización integrada de toda la problemática municipal en forma gráfica y sencilla, lo que permitirá analizar las posibles soluciones y encarar una correcta toma de decisiones, orientada siempre al Ciudadano.

También, para poder cumplir con los preceptos de Gobierno Abierto,

se generó el proyecto P.I.A.S. o Plataforma Integrada de Aplicaciones y Servicios, con el fin de lograr la reingeniería interna y promover el uso de internet como medio masivo de comunicación interactiva entre el ciudadano y el municipio, ya sea directamente desde la web o a través de los Centros de Atención Municipales. De esta manera se evita una brecha digital entre el que tiene y/o sabe utilizar internet y aquel ciudadano que no tiene y/o no sabe utilizarla, intentando que esta “Modernización” no fuera un factor de exclusión.

Una vez definidas las soluciones a ser adoptadas, el Municipio disponer de una moderna Plataforma Integrada de Aplicaciones y Servicios le permite generar rápida y eficientemente los cambios informáticos requeridos en los distintos procesos y sistemas involucrados. Asimismo, esta Plataforma brindará una interoperabilidad robusta y escalable, que facilitará el intercambio de información en línea entre Instituciones públicas, y apoyará más eficientemente el funcionamiento integrado del Estado. El objetivo principal de esta Plataforma Integrada es el de mejorar sustancialmente la atención a las personas, brindando servicios de alta calidad y pronta respuesta, apoyados en tecnologías y esquemas de comunicación e interacción ampliamente difundidos, accesibles desde puntos remotos.

Al contar con una plataforma integrada, los servicios públicos podrán intercambiar información en línea, de manera que el ciudadano/contribuyente no deba recopilar por su cuenta antecedentes y documentos en distintas oficinas públicas cada vez que necesite realizar algún tipo de gestión e un determinado organismo.

Dos componentes fundamentales: mantenimiento y capacitación

Para la correcta gestión de la información administrada y la eficiente utilización de los procedimientos de acceso y operación en general se difundió entre los equipos de trabajo el aprendizaje de las herramientas, pautas y canales de soporte disponibles para obtener un diagnóstico correcto en caso de fallas y situaciones imprevistas en general. Durante el desarrollo del entrenamiento considerado la Consultora contratada debió interactuar estrechamente con el personal de la Municipalidad asignado al proyecto, entregando al inicio del servicio el correspondiente Manual de Entrenamiento a cada uno de los participantes.

El presente entrenamiento proveyó al personal asignado al C.T.G.I. el conocimiento y preparación requeridos para asegurar la eficiente operación y utilización del Sistema de Inteligencia Social, una ágil administración de los perfiles de acceso de los usuarios internos (otros sectores municipales) y externos (organismos de gobierno, instituciones participantes, servicios WEB, etc.), así como la experiencia necesaria para alcanzar un correcto diagnóstico y una efectiva solución en caso de fallas e inconvenientes en general.

También se pensó en un componente del Taller destinados a ‘usuarios finales’, sean estos internos (otros sectores operativos municipales) o externos (personal de reparticiones de gobierno, instituciones públicas o privadas participantes, ONG, empresas, etc.). El objetivo era brindar conocimiento concreto sobre cada una de las funciones disponibles en el Portal e información general sobre los principales componentes y funcionalidad del sistema de información geográfica. Además se focalizó en lograr un acabado conocimiento del Modelo de Datos implementado, para obtener así una eficiente utilización del mismo a la hora de realizar requerimientos de información.

El objetivo era lograr un entendimiento general de la funcionalidad de todo el Portal WEB-GIS, desarrollando el 'expertise' necesario para generar requerimientos de información factibles de ser cubiertos. Por otro lado, lograr la autosuficiencia para elaborar reportes dinámicos empleando las herramientas habilitadas para ello en el Portal.

Conclusiones

Para dar cuenta del impacto del proyecto, es interesante hacer un ejercicio de cómo eran las situaciones con y sin el proyecto.

Antes, salvo para cuestiones puntuales, como por ejemplo algunas de tipo tributario, en general el ciudadano debía trasladarse a una oficina municipal para consultar/accionar trámites; esto implicaba una masiva afluencia de personas a dichas dependencias generándose los conocidos procesos de saturación del número de funcionarios disponibles para atención al público. Los casos típicos son las fechas de vencimiento de pagos, de presentación límite de documentación, etc. Al margen de la enorme pérdida de tiempo ocasionada a los ciudadanos existía un impacto económico directo por cuanto éstos deben trasladarse a la Municipalidad a efectos de su atención. Considerando los niveles socio-económicos de los distintos segmentos de personas que concurren a las oficinas municipales, podemos concluir que la mayoría de ellos recurren al transporte público de pasajeros, debiendo abonar dos pasajes de ida y dos de vuelta debido a las distancias desde las zonas más alejadas hasta las dependencias habilitadas.

El desarrollo de un esquema de consultas en línea a través de telefonía móvil y sitios WEB brinda a los ciudadanos la posibilidad de solicitar más ágilmente información sobre requerimientos para el inicio de

gestiones puntuales, consultas sobre el estado de trámites ya iniciados, cuestiones tributarias, cuestiones de factibilidad constructiva, etc., evitando así en la mayoría de los casos la necesidad de un traslado físico a la Municipalidad.

Asimismo, la instalación de Puestos de Autoconsulta en las principales delegaciones municipales agilizará la realización de gestiones por parte de los ciudadanos.

Antes del proyecto muchas de las áreas de gestión de la Municipalidad administraban repositorios de datos mantenidos en forma independiente del centro de cómputos principal, ya sea en pequeños servidores departamentales o PCs de escritorio. Esto implicaba una diversidad de motores de bases de datos y diferentes lenguajes de programación; una falta de operatividad dado que origina 'nichos' de información que no son debidamente alimentados, actualizados y depurados, ni mantenidos aplicativamente. Asimismo, se daba también información que se duplica en distintos lugares a través de esfuerzos muchas veces replicados para la obtención de los datos, dado que los referentes de cada área ignoran que los mismos ya existen en otro lugar. No había sinergia en el tratamiento de la información de gestión, lo que impedía disponer de información actualizada a *nivel centralizado*, generándose así un proceso de Toma de Decisiones tardío, parcializado, y normalmente reactivo y no preventivo. También para lograr recopilar la información requerida se afectaba a un número importante de funcionarios jerárquicos y personal administrativo que se abocan a tareas como las de extracción de datos, análisis, procesamiento, generación y envío de reportes.

Con el proyecto se da la concentración y mantenimiento de *información estratégica para la gestión* en estructuras de datos especialmente preparadas (cubos multidimensionales; se incorporan funciones avan-

zadas de análisis estadístico, exploración y relacionamiento de la información administrada (data mining); la automatización del análisis de la información de gestión logrando el reemplazo de los informes mensuales de gestión financiera, presupuestaria (manuales o informatizados), de movimientos de inventario, de RR HH, de obras públicas, etc., por nuevos reportes, mayormente automatizados y programados para el despliegue de información en tiempo real.

También con el proyecto herramientas WEB amplían las posibilidades de consulta e interacción directa por parte de los sectores usuarios para obtener la información que necesitan, sin necesidad de solicitar la preparación de la información específica al Sector Informático u otros.

Muchas veces, antes de la centralización tecnológica de la información no se tenía un diagnóstico inicial preciso del problema reportado, por lo que frecuentemente se deriva la resolución del incidente a un área incorrecta. Esto genera la necesidad de un redireccionamiento posterior, con las siguientes consecuencias de trabajo interno improductivo, involucramiento de personas ajenas al problema y toma de decisiones incorrecta por manejo de información inadecuada. Por consiguiente había un tiempo de demora innecesario en la resolución del problema reportado, falta de elementos para el seguimiento correcto del problema, tanto por la Mesa de ayuda como por parte del usuario y una finalización informal del problema que no contemplaba la validación del resultado por parte del usuario, como paso previo al cierre formal del incidente.

La informatización de los procesos de la Mesa de Ayuda trae aparejados varios beneficios:

- **Esquema predefinido** de administración de incidentes.
- **Agilización de la gestión del incidente** (reporte, derivación, seguimiento y cierre), lo que permitirá **ahorro de tiempos improductivos** en

el sector de Mesa de Ayuda y el **uso adecuado de recursos** (humanos, económicos, tecnológicos, etc.), todo ello basado en:

- Ágil identificación del problema al contar con mapas de ruta incorporados al sistema.
 - Derivación del incidente **al instante** al sector operativo correcto a través de la plataforma tecnológica (workflow, chat).
 - Ante una consulta del usuario acerca del incidente reportado, el hecho de contar con **información en tiempo real** sobre el estado del problema evita la pérdida de tiempo asociada a las consultas personales que, de otro modo, debería realizar el operador de la Mesa de ayuda.
-
- **Ahorro de tiempos muertos por parte de los usuarios**, en espera de la resolución de los problemas.
 - **Satisfacción del cliente** respecto del tratamiento del incidente reportado.

.....

Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2012 con una cantidad de 500 ejemplares.