

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

Políticas de modernización en la escala local

María Laura Pagani, Expertos en Gestión Pública; IdIHCS / UNLP; mlpagani76@gmail.com

Valeria Pau, Expertos en Gestión Pública; mvaleriapau@gmail.com

1. Introducción

El objetivo de la ponencia es analizar la visualización de políticas referidas a la gestión pública y la modernización, el uso de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) y la difusión de redes sociales gubernamentales de los municipios de la provincia de Buenos Aires, para lo cual se presentan los resultados de un relevamiento realizado sobre sus páginas web institucionales.

Asimismo, se busca reflexionar sobre las iniciativas de gobierno abierto que hoy se presentan como paradigma de gestión emergente, tomando bajo análisis dos de sus ejes: la participación ciudadana y la transparencia.

A continuación expondremos algunos fundamentos de la incorporación en los últimos años de políticas de modernización en los gobiernos locales, la incorporación de las NTIC y los desafíos que plantea y, por último, caracterizaremos el paradigma de gobierno abierto, señalando algunos desafíos futuros. Estos planteos fundamentan la elección de indicadores relacionados con estas dimensiones. En este sentido se relevó: información del municipio, sobre la gestión municipal, sobre los servicios, las posibilidades de poder interactuar o realizar una transacción (por ejemplo un trámite), si tienen área de modernización y/o portal de gobierno abierto/transparencia/datos abiertos. Además, fueron relevadas las políticas que implementan en relación a estas temáticas: NTIC (aplicaciones móviles, wifi digital, uso de redes sociales, etc), acciones de transparencia (publicación de informes, cv de funcionarios, declaración juradas, entre otros), mecanismos de participación (presupuestos participativos, consejos barriales, etc).

Por último se presentan los resultados de este estudio y se comparten algunas reflexiones finales.

2. Nuevas tendencias de gestión en perspectiva local: luces y grises sobre su aplicación

Los municipios en la actualidad tienen un rol fundamental de impulsar políticas que promuevan el desarrollo de su comunidad, a través de la mejora de los servicios públicos y de la promoción económica y social. Tradicionalmente la tarea de los municipios se centraba en lo que se conoce como triple B: “bacheo, barrido y bombita”. Bajo esta lógica, aparecía como una dimensión residual; es decir, se ocupaban de aquellos servicios que por alguna razón económica o técnica no se justificaba que los preste el Estado nacional o provincial.

Sin embargo, la situación cambió en los últimos años. La escala local, al ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, aparece como un ámbito privilegiado para el desarrollo de políticas públicas referidos al bienestar de la población y orientados a una heterogeneidad de temas: social, empleo, salud, cultura y calidad ambiental, por mencionar algunos ejemplos. En este marco, vienen redefiniendo sus roles y estrategias de gestión a través de la modificación de sus estructuras (creando o reagrupando áreas) y de la implementación de nuevos modos de organización.

Entre las nuevas áreas que se crearon en los organigramas municipales se encuentran las áreas de Modernización y/o Gestión Pública y surgen, más recientemente, denominaciones relacionadas al Gobierno Abierto. El argumento que fundamenta estas iniciativas es mejorar la capacidad de gestión de los municipios, para que estos respondan de forma más efectiva a las necesidades locales, a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías centradas en los ciudadanos.

Se puede entender a la Modernización del Estado, como al conjunto de transformaciones, mejoras e innovaciones tecnológicas, políticas e institucionales, tendientes al mejoramiento del funcionamiento municipal, para hacer más eficiente y eficaz la generación y prestación de los bienes y servicios de cara a la ciudadanía (Ghirardi, 2000). En este sentido, la innovación es un componente de la Modernización, que busca introducir cambios cualitativos, en las herramientas y procesos de gestión, que llevan a cabo las distintas áreas de gobierno, a fin de mejorar la prestación de dichos servicios.

Sin embargo, la modernización del Estado no implica únicamente cambiar estructuras. Requiere, como reflexiona Saboyas Vargas (2006), de un cambio de valores que orientan el comportamiento de las personas y el organizacional. Asimismo, conlleva a la implementación de un nuevo paradigma de organización y de relación Estado/sociedad. Generalmente, estas características aparecen asociadas a la adopción de mayor autonomía, racionalidad y flexibilidad dentro del comportamiento organizacional, ligadas a un fuerte contenido tecnológico.

Para Carmona (2005) distintas acciones innovadoras comienzan a desplegarse por parte de los gobiernos locales que, lejos de los formatos tradicionales, tienden a incorporar esquemas más amplios de articulación y coordinación en la toma de decisiones. Es decir, la ampliación de las funciones de los gobiernos municipales plantea tanto una apertura en sus agendas como en el desarrollo de nuevos roles estratégicos e innovadores de mayor calidad en la intervención. Entre ellas podemos mencionar cambios en los modelos de gestión, por ejemplo, generando nuevos canales de relación con la sociedad a través de la promoción de espacios de participación ciudadana (mesas, asambleas barriales, entre otros) y de la incorporación de las NTIC no sólo ya como herramientas para la agilización de trámites, despapelización, etc., sino también como expresión de una nueva identidad: “municipio abierto y transparente” con la publicación web de información de carácter patrimonial de los funcionarios y presupuestal de la gestión municipal, entre las más comunes, y con comunicaciones más fluidas con los vecinos (redes sociales, formularios web, entre otros).

La expansión de la web 2.0 en las administraciones públicas ha sido gradual. Tradicionalmente, éstas fueron poco receptivas con las redes sociales (por ejemplo bloqueando o restringiendo frecuentemente su acceso por parte del personal, tanto por motivos de seguridad como de disciplina y ocupación del tiempo laboral). “Sin negar los eventuales riesgos, en muchos gobiernos se percibe hoy la prioridad de aprovechar el potencial de llegada de esas redes para mejorar la comunicación con los habitantes, para desarrollar ofertas de servicio sensibles y novedosas, para comunicarse con los ciudadanos haciendo uso de los medios que ellos usan”¹. Por su parte, Osimo y Punie (2008) demuestran optimismo en el uso de redes sociales en la administración y señalan que pueden tener gran impacto en distintos aspectos de la provisión de los bienes públicos como la educación, la salud y la administración en su conjunto. Sin embargo, identifican algunas condiciones para que puedan desarrollarse: entornos intensivos en conocimiento, colaborativos y seguros; la existencia de una fuerte motivación estratégica; la transparencia y la disponibilidad de datos públicos.

En este contexto, la utilización de mecanismos de participación ciudadana y de NTIC se fundamentan a partir de un conjunto de efectos positivos y de oportunidades para el sector público.

¹ <http://gestionpublicave.blogspot.com.ar/2010/09/redes-sociales-y-administracion-publica.html>, acceso 20/04/2012.

2.1 Respecto a la participación ciudadana se la asocia a un conjunto de consecuencias políticas y sociales positivas:

- mejor funcionamiento de la democracia, de las políticas públicas y de la gestión estatal, la recuperación del carácter público del Estado (Carmona, 2012),
- fortalecimiento y autonomía de la comunidad (Cunill Grau, 1991; Ruiz, 2004; Navarro, 2008),
- transparencia de la gestión pública (Navarro, 1998; Di Pietro, 2001),
- revalorización de los servicios públicos como resultado de una relación más estrecha entre los vecinos y las autoridades y de las evaluaciones posteriores que la población realiza de la implementación de las políticas consensuadas en el marco de los procesos de participación (Navarro, 1998).

Asimismo, desde una concepción técnica y ligada a los organismos internacionales, según Rabotnikof (2001), se señala la eficiencia a partir de la sostenibilidad de estas políticas.

Sin embargo, desde otras perspectivas se advierten algunas críticas en el sentido de que el Estado podría trasladar sus responsabilidades a la sociedad (Pérez-Brito, 2004) y contribuir a la construcción artificial de consensos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Pérez, 2000).

Estas visiones críticas enfatizan en que se promueve una participación de tipo “simbólica” o una “pseudo-participación” que se contraponen con una “participación real” (Sirvent, 1999). La participación “simbólica” refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como sí” se participara. Con el término “pseudoparticipación”, Cortazzo, Cuenca y Nathanson (1996), indican mecanismos que mantienen a los sectores populares alejados de la participación en las instancias decisivas de la sociedad y que desarrollan una participación pasiva, es decir, como usuarios que “absorben” los servicios estatales y se responsabiliza a estos sectores por los problemas que padecen.

Como podemos observar las concepciones sobre el fenómeno participativo son amplias y generan varias posiciones. Consideramos que no se debería valorar a priori a la participación como modelo abstracto positivo o negativo porque puede ser utilizada con diferentes objetivos: “puede conducir indistintamente a la integración o al cambio social, según sea el encuadre teórico que oriente su acción. El problema no es entonces, que la comunidad se organice y participe, lo que varía es para qué y a qué niveles. La participación puede ser convocada para convalidar, tanto para cuestionar” (Alayón, 1998: 16).

2.2. Para las NTIC, también se ofrecen un conjunto de fundamentos que impulsarían su uso:

- brindan alternativas que permiten mejorar la provisión de servicios (por ejemplo, tener más opciones dentro de los mismos servicios, u opciones más personalizadas) y crear nuevos, mediante el logro de eficiencia, agilidad, efectividad y transparencia (Álvarez, 2011),
- permiten una mayor rendición de cuentas; fomentan la transparencia e incentivan la participación ciudadana en el debate público y el control ciudadano de la gestión (Álvarez, 2011; Mariño, Godoy, Vanderland y Verón, 2011),
- posibilitan mayor acceso a la información pública (Álvarez, 2011; Mariño, Godoy, Vanderland y Verón, 2011),
- posibilitan una democracia de mayor calidad a partir de una ciudadanía más activa y una administración pública más controlada (Rosa, 2011),
- mejoran el desempeño de la organización mediante la simplificación de trámites, la reducción de tiempos de espera y costos (Álvarez, 2011; Mariño, Godoy, Vanderland y Verón, 2011),
- tienen la capacidad de transformar la relación entre el Estado y la ciudadanía (Quintar, Calello y Aprea, 2007).

A partir de las potencialidades antes enunciadas, podemos sintetizar que la incorporación de las NTIC genera efectos tanto hacia el interior del gobierno como en su relación con la sociedad. Estas dos dimensiones de análisis son identificadas por Reilly (citado por Kaufman y Piana, 2007) como el uso: 1) hacia adentro de la administración pública (*Back Office*) y 2) hacia los otros actores que, de una u otra manera, se relacionan con ella a través de la pantalla (*Front Office*).

Sin embargo, también se plantean algunas advertencias sobre su uso, donde se enfatiza que la incorporación de la tecnología no es suficiente para alcanzar los resultados. De este modo, Álvarez (2011: 19) advierte: “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”. En este mismo sentido, Prince (2005: 40) sostiene: “debemos evitar el pensamiento mágico que sostiene casi que el mero uso de TIC solucionará todos los problemas y defectos de la economía, la política y sociedad”.

Por su parte, Piana (2007) señala que es necesaria una transformación radical de las instituciones que prestan servicios públicos para que las NTIC no formen parte de un mero maquillaje que agote su potencial reproduciendo las mismas deficiencias de las administraciones públicas. De este modo, el uso de las NTIC debe orientarse a la construcción de una nueva forma de organización social en redes, interconectada y horizontal. Debe haber una propuesta mucho más integral que un portal de trámites o información documentada del Estado (Pagnani, 2007).

2.3. Más recientemente surge el paradigma del gobierno abierto (GA), que se encuentra en plena expansión y en permanente redefinición. En cuanto al concepto de GA, con el transcurso de los años diversos autores han aportado ideología y marco conceptual, aproximando diferentes aristas en función de establecer criterios que orienten una definición más concreta del término.

En líneas generales la mayoría de las definiciones coinciden en que se sustenta en tres pilares básicos: la transparencia, la participación y la colaboración. En esta línea el Ramírez Alujas y Dassen (2012) define a cada uno de estos componentes de la siguiente manera:

- Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre aquello de lo que puede responsabilizarse frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.
- Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a colaborar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, de las ideas y de la experiencia de los ciudadanos. Incentiva la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal.

Por su parte, Calderón y Lorenzo (2010) entienden el GA como una evolución del sistema democrático expresado en el salto del “viejo” modelo de democracia representativa a un

modelo de democracia conversacional y abierto, aprovechando la posibilidad que brindan las Tecnologías de la Información y la Comunicación para la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, más allá del sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales.

Ramírez Alujas y Dassen (2012) agregan a la centralidad de la participación ciudadana, acciones tendientes a mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información del sector público.

Para Rosa (2011) la noción de transparencia administrativa se ha visto potenciada a partir de la aparición de las NTIC 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 estas administraciones se posicionan frente al tema. Al permitir horizontalizar la información, se visibiliza una arista legal con el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos que regulan y amparan el derecho de acceso a la información. En este sentido, 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 (Rosa, 2011: 57).

Esta mirada optimista sobre las ventajas de los principios del GA, son analizadas por Oszlak (2013) desde una mirada más crítica. Por una parte señala que para ser abierto, el gobierno debe dejar de lado los “secretos” e iniciar canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión. El argumento se sostiene en que la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía. Para el autor ello implica “abrir caja negra del Estado” y en este marco se pregunta si existe verdadera voluntad para que ello ocurra. Sostiene que si aceptamos que la disponibilidad y el uso (u ocultamiento) de la información constituye un recurso de poder, los gobiernos que lo controlan mostrarán una natural tendencia a difundir información que destaque sus logros y ocultarían toda información que desacredite su gestión.

Por otra parte, el GA supone que la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles

(como decisor político, productor y contralor). Entonces el interrogante se orienta a si la ciudadanía participa en igualdad de condiciones. En este sentido es que Migliore y Pau (2015) concluyen que cuando los medios para participar y colaborar se basan principalmente en herramientas electrónicas, hay una porción de la población que indefectiblemente queda afuera debido a la brecha digital que aún existe. Si bien reconocen que en los últimos años se han llevado a cabo una serie de acciones a fin de reducirla (entre las cuales se puede mencionar la distribución de netbooks a los niños escolarizados de las escuelas primarias públicas del país -Programa Conectar Igualdad- articulada con el Programa provincial de Alfabetización Digital), señalan que todavía existen diferencias no sólo de acceso a dichas herramientas, sino también de capacidad de comprensión y apropiación de las mismas. Por ende, las acciones que se lleven a cabo para fomentar la participación y colaboración dentro de lo entendido como tal en el paradigma del GA, deben también tener presente la amplitud cultural, de capacidad de acceso y herramientas disponibles, para lograr la inclusión de la mayor parte de la ciudadanía

Sobre esta cuestión también reflexiona Álvarez (2011) cuando se refiere al mito que vincula que la tecnología es condición suficiente para alcanzar la democracia directa. Si bien reconoce que las tecnologías nos permiten mayor grado de participación y posibilitan que más y diferentes voces puedan manifestarse, ello no significa necesariamente que esas voces sean representativas, especialmente ante la desigual distribución de las tecnologías.

3. Metodología

La metodología de trabajo utilizada fue cuali y cuantitativa a partir del análisis de contenido de las páginas web respecto de:

- **Presencia en la web.**
- **Información:** Autoridades, CV funcionarios; Organigrama (áreas); TE y dirección; Datos generales del Municipio; TE útiles; Digesto municipal; Agenda municipal y campañas; Servicios (información básica); Transporte y accesos; Noticias; Servicios (información detallada); Fotos /Galería de fotos ciudad; Mapa/plano (imagen); Formularios p/ descargar (PDF/Word).
- **Interacción:** GIS; Trámites y servicios (instancia presencial); Puntos de contacto.
- **Transacción:** Solicitud de turnos; Seguimiento de expedientes; Consulta de deuda en línea; Pago electrónico; Trámites en línea; Gestión de reclamos; Acceso mediante celulares.

- **GA, Transparencia y Participación Ciudadana:** Informes de gestión; Publicación del Presupuesto y/o ejecución del gasto; Información de licitaciones; Listado de empleados; Declaraciones juradas; Encuestas para conocer opinión; Políticas de participación para la toma de decisiones. Presencia de áreas: GA, transparencia, datos abiertos.
- **Redes Sociales:** Twitter y Facebook.

En cuanto a la metodología creemos necesario realizar una aclaración en cuanto a los alcances del trabajo. Los contenidos que aparecen presentados en la ponencia puede no ser exhaustivos de las políticas que llevan a cabo los gobiernos locales, ya que los municipios “no publican todo lo que hacen”, además de que algunas páginas web se encontraban desactualizadas (el relevamiento se realizó entre abril y junio de 2016). Similar relevamiento se realizó durante el año 2013 (Pagani y Pau, 2014), por lo cual se compararán algunos resultados del anterior estudio a modo de marcar avances o retrocesos en la materia.

4. Resultados del estudio

- De los 135 municipios, se pudieron relevar efectivamente 110 páginas web; ya que 7 municipios aún no tenían **sitios web**; 11 se encontraban en construcción y 7 no funcionaban.
- Entre los indicadores relevados se percibe que los que tienen mayor presencia en las web son aquellos referidos a temáticas de “**información general**”: noticias, listado de funcionarios, teléfonos útiles, estructura orgánica, datos generales del municipio. Sin embargo, es muy bajo el porcentaje de páginas que ofrecen la posibilidad de hacer trámites (6%) y en un 20% se relevó la presencia de secciones para solicitar algún tipo de turno (especialmente para licencias de conducir).

En este sentido, los resultados de este estudio coincide con otros anteriores donde se señala que la mayoría de estas páginas informan sobre la organización institucional, en lugar de orientarse a responder a las demandas ciudadanas, lo que también se refleja en las pocas opciones disponibles para la realización de trámites y/o consultas a través de la web. Es decir predominan “páginas básicamente unidireccionales, con pocos o nulos canales efectivos de interacción con los ciudadanos” (Fernández Arroyo, Pando, Boix y Calamari; 2009: 1).

Respecto de la información de los sitios web es de destacar que en algunos casos está no estaba actualizada, tampoco se mostraba de una manera de fácil acceso, ni se presentaba en

forma graduada en función de los distintos tipos de destinatarios y sus necesidades, tal como lo recomienda el trabajo de Álvarez (2011: 28).

- Otro dato significativo es que el indicador con mayor presencia es el de “noticias” o “novedades” (85%) donde se presenta información sobre las áreas y servicios, en menor medida referida a campañas o calendario futuro de actividades (casi con una presencia inexistente, salvo en información referida a pago de tasas y eventos culturales) pero mayormente orientada a las últimas acciones iniciadas por los intendentes. En este sentido coincidimos con Castro Salazar y Toudert (2014) en una predominancia de una comunicación política de propaganda y promoción, que no implica que el gobierno no deba mostrarla pero que creemos que debería ir acompañada de información que utilice el ciudadano para poder acceder a tales servicios como horarios y sitios de atención, requisitos para iniciar trámites, etc.

- Otro dato interesante es que el 43% de las páginas tienen “Guía de trámites”. No obstante, se detectaron varios casos con esta sección sin acceso, ya que eran sitios en construcción, o que sólo especificaban trámites con orientación impositiva o comercial.

- Para las categorías “transparencia”² (25%) y “gobierno abierto” (13%) es conveniente hacer una aclaración ya que bajo esta denominación se identificaron municipios en distintas situaciones. Algunos denominan estos ejes y publican poca información y otros no tienen estas secciones pero, sin embargo, visualizan datos tales como: presupuesto, licitaciones, listados de empleados, publicación de declaraciones juradas³, entre otros. De éstos se destaca la presencia del indicador “publicación de presupuesto” con el 60% de los casos, ubicándose en quinto lugar en el orden del relevamiento. Este valor se encuentra por encima de los municipios que cuentan con una sección de “transparencia”. Respecto de “Información sobre licitaciones y publicaciones”, reúne el 27% de los municipios, apenas por encima del 25% de la sección “transparencia”.

² En la mayoría de los casos la denominación es transparencia/te, pero en algunos casos se detectó el uso de otros nombres como: “Dando Cuenta” o “Cuentas Claras”.

³ Respecto de la publicación de declaraciones juradas patrimoniales se detectó que, en algunos casos, era necesario registrarse para acceder o enviar un email solicitándola, cuestión no exclusiva a gobiernos locales.

- Otras observaciones generales sobre las webs en relación a la transparencia: también se relevaron 18 sitios con boletines oficiales; 6 *newsletter* informativos; 3 con áreas de denuncias y 2 que publican agenda del intendente.

- Uno de los mayores avances respecto de la situación del 2013 (Pagani y Pau, 2014) es en el aumento del pago electrónico (de 11 a 41%) y la consulta de deuda en línea (de 37 a 53%).

- Respecto al uso de redes sociales, el 64% de los municipios tienen cuentas de Facebook y Twitter (es importante destacar que los datos del 2016 presentan una mejoría respecto del 2013, en el cual sólo el 48,8% tenía cuenta de Facebook y el 35,6% de twitter).

- El 45,5% de los municipios tienen un punto de contacto para que los ciudadanos envíen email (50 casos). De los cuales sólo el 34% respondió efectivamente ante una consulta.

- También se registró el aumento en el indicador “Gestión de Reclamos”, el cuál pasó del 23% en el 2013 al 25% en este relevamiento.

- Sólo el 23% de los municipios (25 casos) cuentan con un área referente a la modernización estatal o la gestión pública. En 2013 se habían relevado 36. La escasa mención a estas áreas merece una explicación más general ya que se observó en el relevamiento una disminución de oferta informativa respecto de la presencia de organigramas, teléfonos y direcciones de áreas e informes de gestión. La falta de presencia de estos indicadores puede relacionarse con que los municipios se encuentran en una etapa inicial de la gestión.

- En el 23% (25 casos) de las páginas web se relevaron distintos mecanismos de participación:

- ✓ 14 Presupuestos Participativos
- ✓ 4 Foros Barriales
- ✓ 3 Consejos participativos
- ✓ 2 Banca 25, abierta
- ✓ 2 Audiencia pública
- ✓ Despacho abierto
- ✓ Iniciativa de Legislación Popular

- ✓ Reunión con vecinos
 - ✓ Centros de Participación Municipal
 - ✓ Programas: Demos Bahía Blanca; e-ciudadano; “El Municipio va a los barrios”; “Mesas de Gestión” en barrios
- En el 18% (20 casos) de las páginas web se publican distintos servicios digitales:
 - ✓ 5 GIS tránsito- estacionamiento, remises, combustible, etc.
 - ✓ 5 wifi social
 - ✓ 2 Tablero control obras
 - ✓ Plataforma educativa; Magna Plus sitio educativo
 - ✓ Cámaras, centro de monitoreo, sensores
 - ✓ Servicios de Informática
 - ✓ Datos de delitos
 - ✓ Vecino Digital
 - ✓ CV
 - ✓ Marcos Paz Digital, Mercedes Digital
 - ✓ Portal de compras
- En el 15% (16 casos) se identificó uso de aplicaciones para móviles (“app”). Por ejemplo:
 - ✓ 7 estacionamiento medido
 - ✓ 7 Información en general, servicios, atención al vecino
 - ✓ 2 Botón de pánico
 - ✓ 2 reclamos
 - ✓ Emplear
 - ✓ Alerta Bahía; Bahía Parquímetros; Bahía Transporte; Bahía Conduce; Bahía Tránsito
- Los indicadores que hacen referencia a información dirigida para un público interno, como son: concurso de personal y capacitación de recursos humanos, continúa siendo muy bajo, en continuidad con el informe realizado por las autoras en 2014. En el primer caso incluso se registró una disminución (de 2,5 en 2014 a 1% en 2016). Este dato además de ser muy bajo, es significativo ya que se relaciona con una información central en cuestión de transparencia estatal. En el caso de capacitación, pasa de 2% al 6%.

- Por último, si comparamos los resultados obtenidos en el relevamiento de indicadores en el 2013 y en el 2016, observamos una mejora en el 69% de ellos. Las mayores diferencias porcentuales se obtuvieron en los indicadores: Guía de Trámites, Publicación Presupuesto y/o ejecución del gasto, Transparencia, Consulta de Deuda en Línea, Acceso Mediante Celulares y Pago Electrónico. Es decir, se identifican mayores avances en la posibilidad de aplicaciones de tecnología (Gobierno Electrónico) y en cuestiones de transparencia (uno de los componentes del Gobierno Abierto).

Reflexiones finales

Hemos encontrado una gran heterogeneidad de formatos y estilos de sitios web que brindan distintas posibilidades de interacción y muy diferente información sobre un conjunto muy diversificado de variables. En primer lugar afirmamos que relevamos una tendencia a presentar información general sobre el municipio, las “novedades” o “noticias” relacionadas con los servicios pero también muy centradas en las actividades que lleva a cabo el intendente. En algunos sitios ésta es la única información disponible junto a datos sobre cuestiones tributarias e impositivas, constituyéndose en sitios web aislados, con contenidos ineficientes orientados hacia la comunicación política y sus corolarios: la propaganda y promoción.

Otra característica es que las páginas web van agregando distintos tipos de información (por ejemplo, a la de los servicios se agregan cuestiones de transparencia) y no siempre se presenta de manera visible y estructurada. Es decir, debido a la cantidad de secciones y link el usuario debe navegar e introducirse en distintos sectores para encontrar la información, que en muchas ocasiones se encontraba desactualizada.

En lo que se refiere a las dimensiones del gobierno abierto, se percibe un avance respecto de la transparencia e incluso en algunos sitios se habla de datos abiertos, pero poco se demuestra de acciones referidas a la participación ciudadana. En este punto coincidimos con el estudio de Castro Salazar y Toudert (2014) que deja entrever una lógica en línea centrada en la comunicación y no en la interacción ciudadana y sus implicaciones, como los niveles de consulta y utilidad de los sitios creados.

De esta manera, el primer reto de las políticas de aplicación de las NTIC 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 (Álvarez, 2011: 21)

La cuestión no es simplemente incorporar más tecnologías. Se 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. Además de la incorporar las NTIC, se requiere 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. (Álvarez, 2011: 24)

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 su reutilización 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 (Rosa, 2011: 59).

En esta línea, más allá del alcance discursivo y las buenas intenciones que puedan caracterizar a estas visiones de integración ciudadana y de eficiencia de la gestión pública por medio de la instrumentación digital en línea, el determinismo tecnológico que parece estructurar los orígenes de estas propuestas como su carácter de "caja negra" hacen eminente la necesidad de supervisión externa y, sobre todo, la evaluación de las experiencias emprendidas.

Finalmente, las políticas de modernización en la escala local debieran tener una concordancia entre lo que establecen en la actualidad sus planes y programas de gobierno, la estructura organizativa que los plasme y su formalización, en el caso que nos ocupa, reposicionando los sitios web existentes alrededor del ciudadano y sus necesidades y con respuesta a las nuevas estrategias de generación de valor público, a través de la cocreación y cogestión con la comunidad.

Bibliografía

- Alayón, Norberto (1998). “Participación: mitos y alternativas”. En *Revista de Trabajo Social*, Año II, N° 6-7, Uruguay: Editada por Ediciones Populares para América Latina.
- Álvarez, Marisa (2011). “A modo de presentación: promesas y mitos del gobierno electrónico”. En *Gestión municipal y gobierno electrónico: Participación, transparencia y datos abiertos*. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Disponible en <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/03-gm-gob-electronico--ghrosa.pdf>
- Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastián (2010). *Open Government*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cardarelli, Graciela, y Rosenfeld, Mónica (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Carmona, Rodrigo (2005). “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo “. En *Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. San Miguel de Tucumán*. Disponible en: <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Carmona.pdf>
- Carmona, Rodrigo (2012). “Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia Argentina reciente”. En *Revista Chilena de Administración Pública*. N° 19. Pp. 169-185.
- Castro Salazar, Jesús Ignacio y Toudert, Djamel (2014). Hacia una metodología de evaluación de los sitios web de las dependencias ambientales de gobiernos de la frontera norte. *Estudios fronterizos*, 15(29), 48-84. Recuperado en 30 de septiembre de 2016, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612014000100002&lng=es&tlng=es.
- Cunill Grau, Nuria (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Cortazzo, Inés; Cuenca, Adriana y Nathanson, Graciela (1996). “Participación comunitaria ¿Real o ilusoria?”. En *Revista Escenarios*, Año 1, N° 1. Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.
- Di Pietro, Paolo (2003). “Hacia un desarrollo integral y equitativo: una introducción al desarrollo local”. En Burín, David y Heras, Ana Inés (comps) *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: CICCUS-La Crujía.

- Fernández Arroyo, Nicolás; Pando, Diego; Boix, María Victoria y Calamari, Marina (2009). “El gobierno electrónico, aún lejos de los ciudadanos. Análisis del Índice nacional de páginas web municipales 2008”, Documento de Políticas Públicas | Análisis N° 70, CIPPEC, Buenos Aires.
- Ghirardi Horacio (2000). “La política de modernización de la administración municipal en la Ciudad de Rosario”. I Jornada sobre La Modernización del Estado Municipal en la Ciudad de Rosario. En: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/administrac.PDF>
- Kaufman, Ester y Piana, Sebastián (2007). “Algunas consideraciones sobre Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento”. En *Políticas públicas y tecnologías. Líneas de Acción para América Latina*. Ed. La Crujía. Buenos Aires
- Mariño, Sonia; Godoy, María Viviana; Vanderland, María de los Ángeles y Verón, Silvana (2011). Los sitios web municipales como entornos de comunicación digital. Revisión tecnológica del estado del arte Vol 1, No 30 (2011). OTOÑO 2011 <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/948/1035> (4/5/2011).
- Migliore Alejandra y Pau Marta Valeria (2015). “El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión”. En Galinelli, Bernardo; Pagani, Ma. Laura y Payo, Mariel (2015). *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Subsecretaría para la Modernización del Estado, La Plata.
- Navarro, Zander (1998). “Democracia y control social de los fondos públicos. El caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre (Brasil)”. En Bresser Pereira, Luiz y Cunill, Nuria (editores). *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós-CLAD.
- Navarro, Clemente (2008). “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas.
- Osimo, David y Punie Yves (2008). “Las Redes Sociales y la Administración Pública: oportunidades y retos”, *Revista Bit*, N°. 171, págs. 73-77.
- Pagnani, Luis (2007). “Gobierno electrónico y tecnologías de la información en el nuevo Estado” en *La nueva política, del pensamiento a la acción*, Guillermo Chaves (comp.) EDULP y Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, La Plata.

- Pérez Brito, Carlos (2004). “Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30, Caracas.
- Pérez, Pedro (2000). “La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional”. En *Revista de Ciencias Sociales*, N° 11, UNQ.
- Piana Sebastián (2007), *Gobierno electrónico*, EDULP: La Plata.
- Prince, Alejandro (2005). “Límites politológicos a la e-democracia” en Finquelievich Susana (coord), *Desarrollo local en la Sociedad de la Información*, Buenos Aires, Editorial La Crujía Ediciones.
- Quintar, Aída; Calello, Tomás y Aprea Gustavo (comps.) (2007). *Los usos de las TICs. Una mirada multidimensional*, Buenos Aires, Prometeo Editorial.
- Rabotnikof, Nora (2001). “La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo”. En *Nueva Sociedad* N° 171, Caracas: CLAD.
- Sirvent, María Teresa (1999). *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires: UBA-Miño y Dávila Editores.
- Oszlak, Oscar (2013). “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Pagani, Ma. Laura y Pau, Valeria (2014). “NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web”. En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata.
- Rosa, Gabriel (2011). “Del derecho de acceso a la información pública al Open Data. La información como factor de desarrollo de los gobiernos locales”. En *Gestión municipal y gobierno electrónico: Participación, transparencia y datos abiertos*. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Disponible en <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/03-gm-gob-electronico--ghrosa.pdf>
- Ruiz, Violeta (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Buenos Aires: Paidós.
- Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2012). “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”. En Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (Eds) *Gobierno Abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., BID.

- Saboyas Vargas, Francisco (2006). “La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles”. En *Revista dialogo de saberes* nro 25, julio diciembre.