

LAS TICS EN LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES

Anaís Ballesteros y Mónica Zapatería
Universidad Nacional de La Plata (Argentina)
mzapateria@yahoo.com

Resumen

El presente Informe da cuenta, sintéticamente, del uso y apropiación de las TICs en la Comuna de Ensenada como parte de las indagaciones generadas en el proyecto de Investigación: Usos sociopolíticos de las Tecnologías de Comunicación e Información (TICs) de la Sociedad de la Información (SI) aplicadas en los procesos políticos locales. Estudio de casos en la Región Capital: municipios de La Plata, Berisso y Ensenada, que se desarrolla en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP.

Palabras clave: Tecnología - comunicación - información - sociedad - gobierno electrónico.

Introducción

El análisis del uso y apropiación de las TICs, en las administraciones públicas locales, es uno de los objetivos de nuestro proyecto de investigación. En un avance anterior, que titulamos "Municipios y organizaciones de la sociedad civil. Usos predominantes de sus sitios web" (1), analizamos las características de los espacios virtuales creados por las administraciones locales, en términos de prestación de servicios y propuestas de participación ciudadana. Realizar el seguimiento periódico del uso y apropiación de las TICs por parte de las comunas significó constatar, para nuestra investigación, que a pesar de las limitaciones que todavía existen en el uso óptimo de las tecnologías de información y comunicación aplicadas en la administración, en períodos relativamente cortos, se han ido afianzando mecanismos que permiten visualizar un avance en la utilización de tecnologías de información y comunicación en las dos categorías relevadas anteriormente.

Si bien todavía las administraciones de nuestra región no han podido habilitar mecanismos de intercambio y comunicación on-line, más allá de instrumentar accesos virtuales que permiten al ciudadano agilizar tramitaciones e informarse sobre diversos temas que hacen a la vida en la ciudad, detectamos instancias de actualización importantes que van más allá del "tablón de anuncios" como uso generalizado y del que dimos cuenta en instancias anteriores de la investigación.

Como parte de nuestros objetivos en el marco del proyecto, continuamos con las indagaciones respecto del lugar que ocupan las TICs en el marco del funcionamiento de la Comuna de Ensenada (2), los usos fundamentales que ésta realiza de las últimas tecnologías de información y comunicación; cómo las TICs han repercutido en el funcionamiento interno de la institución; cuál es la realidad de la capacitación del personal en términos de TICs; cómo el municipio define su posición de gobernabilidad electrónica; cómo impactan en la ciudadanía las acciones generadas a través de las TICs, entre otras cuestiones.

Las TICs en el funcionamiento integral de la organización

En septiembre de 2006, entrevistamos al entonces Secretario de Gobierno de la Comuna de Ensenada, Carlos Iurada, quien además fue el Director del proyecto del Plan de Fortalecimiento Municipal para Ensenada 2004/2005/2006 (3), desarrollado por la Comuna que, como veremos más adelante, presenta algunos lineamientos generales respecto a la introducción de las TICs en el Municipio.

De la lectura y análisis del mencionado documento –al que puede accederse desde el sitio oficial– como así también de nuestra conversación con el funcionario, queda claramente identificado, que los usos actuales fundamentales que la comuna realiza de las últimas tecnologías de información y comunicación, surgieron del diagnóstico y la puesta en marcha del Plan de Fortalecimiento Institucional.

En el mencionado documento se expresa que el objetivo de la iniciativa fue "conocer el estado actual de la organización interna, nuestras fortalezas y debilidades, y sobre esta base diseñar un Plan de Fortalecimiento Municipal que introduzca un nuevo modelo organizacional y mecanismos para agilizar procedimientos administrativos y establecer nuevos criterios que permitan brindar servicios de mayor calidad a los ciudadanos ensenadenses". Entre los objetivos del Plan se encuentran:

- Fortalecer institucionalmente al Estado Municipal en su capacidad de gestión en el mediano y largo plazo para el logro eficaz de objetivos estratégicos del desarrollo local
- Aumentar la calidad de los servicios que presta el Municipio
- Lograr una mayor satisfacción ciudadana respecto a la valoración del Municipio
- Comunicar la nueva imagen institucional del Municipio y lograr una legitimación social de la misma

- Preparar el sistema de gestión municipal para atender demandas crecientes en un entorno cambiante
- Motivar a los empleados del Municipio para una mayor participación en la búsqueda de mejoras de la calidad del servicio
- Lograr una mayor autonomía y responsabilidad del empleado público mediante la capacitación
- Mejorar la gestión interna y los sistemas de información.

Referirse a la aplicación de las TICs en el municipio supone varios niveles: procesos operativos, controles, contrataciones, información directiva, estructura organizativa, recursos humanos –incluida su capacitación-, relaciones interestatales y/o con otras organizaciones y vínculos con la ciudadanía; por lo tanto, intentaremos describir sintéticamente las áreas en que la tecnología se ha introducido y los objetivos perseguidos.

Las TICs en la mejora de los procedimientos administrativos

La evaluación de los recursos tecnológicos utilizados para la transmisión de información interna fue realizada en función de un relevamiento de los equipos informáticos y de telefonía de la organización.

”Respecto de la telefonía se evaluó la central telefónica, el cableado y la cantidad de líneas realizando una propuesta de mejora con análisis de factibilidad para modernizar y centralizar las comunicaciones por ese medio.

Del relevamiento de los equipos informáticos, se efectuó un análisis de sus propiedades y capacidades de funcionamiento, así como de los programas utilizados y redes internas y externas existentes. De tal análisis surgió que el municipio contaba al mes de diciembre de 2004 con un total de 123 equipos en funcionamiento. A su vez, sobre el 90% de los equipos se obtuvo que el 35% de los mismos son nuevos o en buen estado, el 31% son regulares y con posibilidad de ampliación de memoria y el 34% son obsoletos y básicamente se utilizan como procesadores de texto” (4).

Según manifestó el Secretario de Gobierno, a partir del relevamiento se incorporaron inicialmente unas 30 ó 40 PC “...porque había una obsolescencia de las máquinas, y paralelo a eso, la red interna, estaba vinculada con la red interna que soporta la provincia...”. El Municipio no contaba con un proveedor de INTERNET, sólo tenían INTERNET el Intendente, la Secretaría Privada, la Secretaría de Gobierno. En palabras del mencionado funcionario, durante los últimos dos años se adquirieron más de 100 computadoras y se está avanzando en la generación de una red interna, y evaluando cómo se avanza particularmente en las delegaciones municipales. Al respecto el funcionario aclara que la restricción de recursos aparece como una traba: “hacer una conexión para incorporar a la red a cada una de las delegaciones cuesta unos 3500 dólares”.

Respecto de la utilización de los recursos informáticos, el funcionario manifiesta que “al municipalizarse los servicios que antes estaban en manos privadas, la sistematización y control de las tareas se desarrolló con el acompañamiento del sistema informático: “la tecnología ha sido útil para el contralor de las actividades habituales y no habituales”.

No obstante, en el marco del Plan de Modernización el Municipio se propone, entre los objetivos a cumplir, el establecimiento de una Intranet que integre una Red entre Juzgado de Faltas, Tesorería, Tránsito y Asesoría Letrada, con las actualizaciones de cancelación de deuda (utilizadas para certificados de libre deuda); además de permitir el acceso a la base de datos de contribuyentes e infractores.

Creación del Servicio de atención al Ciudadano Ensenadense. Sistematización del área Mesa de Entradas

Desde abril de 2006, instrumentado a través del Decreto Nº 941/05, se encuentra funcionando el Servicio de Atención al Ciudadano cuya actividad es la de informar y orientar al vecino en todo aquello que tenga relación con los trámites a realizarse en las distintas dependencias municipales, tales como localización de la oficina a la que deberán dirigirse, valor del trámite a realizar, horarios de atención, requisitos del trámite, demora de la realización del mismo, etc.

Los datos se encuentran bajo la modalidad de un sistema informatizado facilitando y unificando los procedimientos de atención y de trámites.

El Servicio de Atención al Ciudadano cuenta con dos puestos localizados en:

el Hall de ingreso al Palacio Municipal, lugar estratégico de la comuna, a fin de ser fácilmente detectado por los vecinos y los visitantes provenientes de otras localidades; y la Delegación de El Dique, ubicada en calle 43 y 126.

En el sitio de la Comuna se expresa: “La experiencia de los últimos meses ha arrojado resultados altamente positivos y muy importantes, demostrando la necesidad y la utilidad de haber implementado un servicio como éste detectando 926 consultas efectuadas en el mes de mayo y 1056 en el mes de junio a través de las cuales se pudieron observar rápidamente las inquietudes de mayor relevancia tanto por Secretaría, por temas, trámites y formularios entregados.

De esta manera, junto con un monitoreo constante del estado de los reclamos, trámites y servicios municipales podremos afianzar esta nueva prestación que nos está permitiendo, con satisfactorios resultados, acercar la administración municipal al vecino generando una nueva dinámica organizacional” (5).

El mencionado Servicio se encuentra funcionando, y si bien está informatizado y en red con el resto de las dependencias, los ciudadanos todavía no pueden realizar las consultas desde la página del municipio (6); sí, acercándose a los mencionados puestos que permiten la consulta por número de expediente, DNI, o apellido. También desde ese mismo puesto se imprime la guía de trámites para quienes no cuentan con acceso a Internet, como así también un mapa con las localizaciones de las 31 dependencias que tiene el municipio, las notas tipo para los reclamos se han estandarizado y quienes se acerquen pueden solicitar su impresión. En lo que se refiere a trámites, por el momento lo único que se encuentra on-line, es la guía de trámites.

De todas formas la centralización a partir de la informatización y el funcionamiento en red permitió centralizar los ingresos de expedientes, evitando la duplicación, -ya que con anterioridad las tramitaciones o denuncias podían ser recepcionadas por diferentes áreas, duplicándose o triplicándose los ingresos. El nuevo sistema permite un mayor control y a posteriori la sistematización de la información, pudiendo accederse a un número más real de tramitaciones o reclamos, como así también ejercer una mayor supervisión del circuito.

En la actualidad y a través de la página pueden descargarse en pdf los distintos informes mensuales que presentan estadísticas de pedidos o reclamos tanto por Secretaría, por Temas, Trámites y Formularios.

Esos informes pretenden “informar al nivel ejecutivo sobre los temas vinculados con los trámites que son de interés para los ciudadanos... y se encuentran basados en las consultas que se realizan en el puesto de Atención al Ciudadano, ubicado en el Palacio Municipal. Los datos de referencia surgen de la última versión de la Guía de Trámites (marzo de 2006), donde hay 159 trámites registrados. En octubre de 2006, se realizaron 811 consultas por parte de los ciudadanos” (7).

Puesta en Marcha del Sistema RAFAM

El Sistema RAFAM (Reforma Administrativa Financiera en el Ámbito Municipal), es un sistema de administración tributario contable y administrativo, que aprobó la Provincia de Buenos Aires a través de la sanción del Decreto Provincial Nº 2980/00, que supone modernizar y dotar de mayor transparencia a la administración pública.

La adhesión de la Municipalidad de Ensenada al Programa RAFAM fue aprobada por unanimidad en el Honorable Concejo Deliberante a través de la Ordenanza Nº 3216/05.

Al respecto, desde la comuna se expresa que “el Municipio inicia un camino de transformación que impulsa una reforma integral de la administración financiera y de los recursos reales en su ámbito y encara un proceso de cambio en las formas de gestionar los recursos, conscientes de que ello traerá aparejado un óptimo aprovechamiento del potencial del municipio...” (8).

Con anterioridad a la implementación de este sistema, el Secretario de Gobierno aclara: “teníamos un sistema privado que ya estaba vencido el término de concesión, y teníamos una dificultad muy grande porque era lo menos operativo que podía existir, y que tenía una complicación muy grande porque cualquier desarrollo nuevo o modificación que había que hacer al sistema se facturaba a parte...nosotros hicimos un esfuerzo muy grande, porque todos los municipios, los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires están obligados a operar con este nuevo sistema. Ensenada ya está operando, pero todavía nos estamos adaptando y seguiremos capacitándonos, yo creo que con dos presupuestos más que es lo que la provincia, el Tribunal de Cuentas, etc., establecen como factibles para operar en orden el sistema...” (9).

Por otro lado, y junto a la adhesión al Programa RAFAM, el Departamento Ejecutivo aprobó a través de la ordenanza 2316/5 la capacitación del personal a partir de un convenio con una institución universitaria.

Como información adicional y en el marco de la firma del acuerdo entre representantes del municipio y de la Provincia de Buenos Aires, se puede mencionar que la Provincia se compromete a entregar, sin costo alguno, los programas informáticos desarrollados, incluyendo la totalidad de los programas fuentes y la documentación elaborada, los manuales conceptuales, los manuales de usuarios y las estructuras de la base de datos, así como brindar asistencia técnica y asesorar a la institución designada por el municipio en el proceso de Implantación del Sistema que incluirá una mesa de ayuda para monitorear la instalación, migración y configuración de datos necesarios para la adecuada operación de los sistemas. Este vínculo también comprende la adecuación del equipamiento informático del municipio para operar el nuevo Sistema Informático y la instalación del Software de Base y el Software de Aplicación (10).

Diseño de Gestión de Recursos Humanos y Capacitación

Respecto de la capacitación en general, en el plan municipal se expresan como objetivos: “incorporar conocimientos y herramientas específicas de gestión y desarrollo en el marco de las organizaciones modernas; comprender la creciente importancia de la capacitación y el desarrollo como diferencial de las organizaciones modernas; incorporar metodologías y herramientas para la elaboración y seguimiento de un plan de capacitación y desarrollo alineados con los objetivos estratégicos de la organización; comprender las características del proceso de aprendizaje del adulto que trabaja; aplicar recursos metodológicos

para mejorar la eficacia de la tarea diaria y el desarrollo dentro de la organización; aplicar las mejores prácticas municipales para el desarrollo y la modernización de las mismas (11).

En la entrevista realizada, el funcionario manifestó que el plan de capacitación comprende distintos niveles y jerarquías, y que hasta el momento se había llegado a las 952 horas de capacitación, que intentaron cubrir las necesidades detectadas del diagnóstico del PFM. Las capacitaciones se programan bianualmente, los cursos de capacitación están en algunos casos vinculados al IPAP, tras la realización de un convenio con ese Instituto, y también se realizan convenios con otras instituciones. El personal jerárquico no participa de los cursos de la escuela de gobierno, pero sí en cursos que desarrollan temáticas vinculadas con desarrollo estratégico, planeamiento, etc. Algunos cursos son presenciales y otros son autogestionados, en el caso de los de informática algunos comenzaron con lo básico, el personal de planeamiento realizó cursos de Autocad, la mayoría de informática básica, planillas de cálculo e introducción a la informática, además de los cursos vinculados por ejemplo, a la atención al público.

TICs aplicadas al mejoramiento de la prestación de servicios y a la relación con la ciudadanía

El Plan rector de Modernización contempla, a través del Departamento de Mesa de Entradas, la sistematización del ingreso y control de expedientes por Número, DNI, Apellido y Nombre y Trámite; y la creación de una Base Informatizada de seguimientos en red incorporada a la Página Institucional; mientras que en el Juzgado de Faltas se propone la sistematización de atención al ciudadano en resolución de casos de infracción.

En el marco de dicho plan, este Municipio ya ha creado –como quedó expresado- su Página Web (12), por intermedio de la cual proporciona un servicio al ciudadano, al permitir el acceso a la información de gobierno, con el fin de brindar transparencia y rendición de cuentas permanentes. En ese sentido, el funcionario expresa: “Nosotros a través de Internet recibimos respuestas, sugerencias, quejas, con un medio alternativo para no tener al vecino en la puerta. Me parece que es un medio donde se puede transmitir a un funcionario o a un área particular los problemas que pueden aquejar a los vecinos. Además tenés la posibilidad de conocer a grandes rasgos, y también en detalle, la información de lo que está manejando, de lo que está pensando, y de lo que está haciendo el municipio de tu ciudad. Por otro lado, hemos decidido incorporar todo lo relativo al presupuesto municipal, yo creo que esto es una herramienta que no entiende todo el mundo, pero para el que entienda y para el que quiera entender tiene la posibilidad de acceder y saber qué tiene cada una de las jurisdicciones en cada uno de los rubros”.

Por otra parte y como canal alternativo de comunicación y destinado a quienes aún no tienen acceso a Internet (el Municipio aún no maneja datos sobre el grado de conectividad de la población) la Comuna ha generado una revista llamada “Municipal” de dos páginas que se incluye en el envío de la boleta de Tasa de Servicios Generales a todos los contribuyentes. Se propone, a través de este medio, reforzar sus vínculos con la ciudadanía y al mismo tiempo mostrar sus actos de gobierno.

Gobierno electrónico

Si bien la creación del Gobierno electrónico se expresa en el Plan de Modernización, lo concreto es que aún en este municipio no se ha podido implementar. Por las razones que el propio jurado señala: “Yo creo que decir gobierno electrónico es lo mismo que decir descentralización, pero todavía los municipios tenemos demasiadas deudas por cumplir. Y entrar en un proceso de gobierno electrónico en profundidad implica tener una capacitación hasta de la propia comunidad. Yo estuve leyendo las últimas reformas que quieren introducir en la ley orgánica municipal, un proceso que se está haciendo en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales. Son cuestiones loables, lo que pasa es que después en la práctica tenés un montón de inconvenientes que los municipios no están en condiciones de absorber. Se habla de que hay que trabajar en un presupuesto participativo -cuestión a la que suscribo totalmente- el asunto es darnos las herramientas y los profesionales para poder llegar a ese nivel de detalle, en donde la comunidad preparada, pueda actuar y podamos generar un vínculo, donde la herramienta que salga sea una herramienta positiva y que sirva, y no un ámbito de debate donde vienen cinco punteros y estamos discutiendo cuestiones menores”.

En otro tramo de la entrevista el funcionario afirma: “La descentralización como el gobierno electrónico son herramientas que se vienen y que vamos a tener que incorporar pero que hoy creo, tenemos una serie de deudas, de prioridades que pasan por solucionar problemas estructurales; para después sí, estar más avanzados en la generación de estas cosas. Creo que es un problema que debe tener el 80% de los municipios de la provincia de Buenos Aires y habrá un 2% que viene de gestiones exitosas y que tienen continuidad institucional a través del tiempo y que por ahí tienen otro grado de preparación. Yo siempre miro la página del municipio de Morón y realmente ha avanzado muchísimo y tienen un desarrollo espectacular, de descentralización, de gobierno electrónico”.

Comentario final

Sin dudas, el buen uso de las tecnologías de comunicación e información producen transformaciones muy significativas en

términos de herramientas para una mejor gobernabilidad. Su aplicación en los procedimientos administrativos pareciera ser por el momento su piso en las administraciones locales analizadas.

No queremos expresar con esto la ausencia de voluntad política para que el gobierno electrónico trascienda su acento vecinalista e interpele al ciudadano en su completa acepción.

La impronta de las TICs, su continua evolución así como la necesidad de que los gobiernos locales las instrumenten más allá de su funcionalidad, contrasta –como lo hemos venido observando en los análisis del uso y apropiación de TICs en los municipios– con el proceso de descentralización que ejecuta el Estado Nacional y que concretamente significa el traspaso de muchas áreas a la órbita de los gobiernos locales, la mayoría de las veces sin el apoyo material, de recursos humanos y también tecnológicos.

Esta problemática tiene sin duda el trasfondo de los profundos cambios que están atravesando los Estados Nacionales en general, y que hace que los municipios se transformen en términos territoriales, de identidad y también de gobernabilidad, en los referentes primarios de una ciudadanía fragmentada.

Notas

1) Estudio de casos. Municipios y organizaciones de la sociedad civil. Usos predominantes de sus sitios web. Anais Ballesteros/ Mónica Zapatería. Question N° 12, Primavera 06.

2) Entrevista realizada en el mes de septiembre de 2006 al entonces Secretario de Gobierno de Ensenada, Carlos Iurada.

3) Cabe destacar que el Plan de Fortalecimiento Municipal de Ensenada fue galardonado dentro de la modalidad titulada "Buenas Prácticas y Experiencias de Gestión Municipal" del primer *Premio Iberoamericano Ángel Ballesteros de Estudios y Buenas Prácticas Locales, como parte de las actividades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas* (www.uimunicipalistas.org/angelballesteros/premio.htm).

4) www.ensenada.gov.ar

5) www.ensenada.gov.ar

6) "...el nivel por ahora es informativo, el gran problema que tenemos es que algunos productos son generados por nosotros mismos, y el gran problema es la seguridad del sistema, no podemos exponernos a que esté en peligro la base de datos, un trabajo que costó muchísimo, y que hoy permite que el 100% de las actuaciones administrativas que ingresan por Mesa de Entrada estén computarizadas" (Fragmento de la mencionada entrevista).

7) www.ensenada.gov.ar

8) Documento del Plan de Fortalecimiento Municipal en www.ensenada.gov.ar

9) Ídem cita 2.

10) Para conocer los aspectos técnicos, especialmente los vinculados a los sistemas informáticos, extensiones y otros beneficios del mencionado programa, pueden consultarse los puntos VI 2, VI 3, VI 4, VI 5, VI 6, VI 7 y VI 8, del Documento PFM. En www.ensenada.gov.ar

11) Ídem cita 8.

12) El sitio Oficial, (www.ensenada.gov.ar) recibió el Premio OX 2006 en la categoría ORGANISMOS Y GOBIERNO. Anualmente la Editorial entrega el Premio OX en veinte países de América del Norte, América Central, El Caribe y Sudamérica.

Editorial OX es una Editorial de Internet en español que tiene la misión de difundir y facilitar el acceso a sitios webs en español, seleccionando anualmente los sitios más relevantes e importantes de países de habla Hispana. Información disponible en www.ensenada.gov.ar / www.editorialox.com