

Título	REDEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL: LA INFORMÁTICA Y EL GOBIERNO LOCAL		
Tipo	Conferencia	<i>Evento</i>	ANPUR, Porto Alegre, Junio 1999)
Fecha	Junio 1999	<i>Autor</i>	Susana Finkelievich
<i>Temática</i>	Gestión local, e-gobierno		
<i>descriptores</i>	Gestión local, e-gobierno.		
<i>Origen</i>	Asociación Links, http://www.links.org.ar . Para utilizar el contenido de este documento consulte condiciones en el sitio web.		

REDEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL: LA INFORMÁTICA Y EL GOBIERNO LOCAL¹

Susana Finkelievich²
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
Uriburu 950, 6º Piso, 1114 Buenos Aires
Tel. y fax: (541) 861-1892
E-mail: sfinquel@ciudad.com.ar

1 . Participación directa en la política local: ¿Ágora democrática o Valium electrónico?

“El regreso a una Atenas global, un gigantesco foro público donde todos pueden tener acceso a la información y hacer oír sus voces, el advenimiento de la democracia directa”, proclaman unos. “Meros chupetes electrónicos, elementos de distracción para ciudadanos que sólo tienen acceso a una ínfima fracción de la información realmente importante”, desestiman otros. El debate se agita cuando se trata de una cuestión muy actual: **el uso de tecnologías de información y comunicación (TICs) en la participación ciudadana en la gestión de gobiernos nacionales o locales**. Pero, se esté a favor o en contra de la utilización de las redes informáticas en la política local, lo que no se puede negar es, como lo plantea Castells (1997), que “*La tecnología ha transformado el rol político de los medios, no sólo por sus efectos en los mismos medios, sino ligándolos en tiempo real con el marketing político*”. Ya en los últimos años de la década de los 50, la introducción de computadoras en la tabulación de encuestas de opinión pública condujo a la aparición de “surveys estratégicos”, que ponían a prueba diferentes estrategias políticas en grupos

¹Este trabajo es uno de los productos de la investigación “Nuevos paradigmas de participación ciudadana a través de las tecnologías de información y comunicación” (1997-1999), financiada por el CONICET, dirigida por S. Finkelievich y co-dirigida por H. Herzer.

²Arquitecta, urbanista y socióloga. Investigadora del CONICET y del Instituto de investigaciones Gino Germani (IIGG), facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Directora del equipo de investigación “La ciudad y las TIC”.

determinados de votantes potenciales, de modo de poder modificar la estrategia, la forma y hasta los contenidos del mensaje en el desarrollo de las campañas según las actitudes de los “consumidores”. Décadas más tarde, cuando los medios de comunicación diversificaron y descentralizaron sus objetivos, lo que terminó de cristalizar en los años 90, su dominio de las actitudes y comportamientos políticos se volvió aún más total, más envolvente (p. 320).

Hacia mediados de esta década Internet se ha convertido en uno de los vehículos fundamentales para propaganda de campañas políticas, foros de debate controlados, y contacto “directo” con los afiliados o simpatizantes de los diversos partidos. Los programas televisivos, las publicidades en diarios, revistas, programas radiales o afiches callejeros no se agotan en sí mismos: refieren al espectador o al lector a una página web de Internet donde se puede encontrar información, artículos o foros de debate.

Castells (1997) considera tres tendencias relevantes para el futuro de la política informacional:

1 . La re-creación del estado local. En numerosos países, la democracia local se muestra floreciente, al menos en términos relativos a la democracia política nacional. Esto es particularmente cierto en los casos en que los gobiernos locales y regionales cooperan mutuamente, como en el caso de la región Metropolitana de Toronto, y cuando extienden sus preocupaciones a la descentralización barrial y la participación ciudadana. Cuando los medios electrónicos de comunicación (CMC, o estaciones locales de radio y televisión) se añaden a la participación ampliada y la consulta a los ciudadanos (por ejemplo, en Lima, o en Buffalo, NY, USA), las nuevas tecnologías contribuyen a una mayor participación ciudadana en el gobierno local. Las experiencias de auto-gestión, si bien aún poco numerosas, muestran la posibilidad de reconstruir links de representación política para *compartir* (si no controlar) los desafíos de la globalización económica y de la impredecibilidad política. Existen límites obvios a este localismo, dado que acentúa la fragmentación del estado-nación. Pero, en estrictos términos de observación, las tendencias más poderosas que legitiman la democracia en los 90s están ocurriendo, a nivel mundial, en el nivel local (Castells, 1997, p. 350).

2 . La oportunidad que ofrecen las comunicaciones electrónicas para acentuar la participación política y la comunicación horizontal entre los ciudadanos. Ciertamente, el acceso on-line a la información y la CMC facilitan la difusión y búsqueda de información, y ofrece posibilidades para la interacción y el debate en un foro autónomo, electrónico, superando el control de los medios. Los ciudadanos pueden y logran formar sus propias constelaciones ideológicas y políticas, rodeando las estructuras políticas establecidas, creando así un campo político flexible y adaptable. Sin embargo, se pueden efectuar serias críticas a los prospectos de democracia electrónica. Por una parte, si esta forma de política democrática emergiera como un instrumento importante de debate, representación y decisión, se institucionalizaría como una forma de “democracia ateniense”, a nivel nacional e internacional. Mientras una elite relativamente pequeña, educada y rica en unos pocos países y ciudades tendrían acceso a una herramienta extraordinaria de información y participación política, realmente exaltando el rol de los ciudadanos, los no educados, las masas de no conectados del mundo y del país, permanecerían excluidos del nuevo centro democrático, como lo estaban los esclavos y bárbaros en los comienzos de la democracia en la Grecia clásica. Por otra parte, la volatilidad del medio podría inducir una acentuación de la “política show”, con el flamear de modas y mitos, una vez que el poder racionalizador de partidos e instituciones sea sobrepasado por los flujos de los humores políticos súbitamente convergentes y divergentes. En otras palabras, la política on-line podría empujar a empujar a la individualización de la política y de la sociedad, hasta un punto en que la integración, el consenso, y la construcción institucional podrían volverse peligrosamente difíciles de alcanzar.

3. El desarrollo de políticas simbólicas, y de movilizaciones políticas en torno a causas “no políticas”, electrónicamente o por otros medios. Las causas humanitarias (ambientalistas, feministas, derechos humanos, etc.) sostenidas por grupos de activistas y ONGs en todo el mundo son el factor más poderosamente proactivo y movilizador en la política informacional. La mayoría de estas movilizaciones se sitúan entre movimientos sociales y acciones políticas, dado que se dirigen a los ciudadanos, pidiendo a la gente que presione a instituciones públicas o empresas privadas que puedan hacer una diferencia en una causa particular. En otros casos, apelan directamente a la solidaridad de la gente. En última instancia, su propósito es actuar en el proceso político, es decir, influenciar la administración de la sociedad por los

representantes de la misma. (p. 353).

En todo caso, para que estos usos de las tecnologías de información y comunicación (TIC) sean posibles, son necesarias algunas condiciones:

- La presencia de una cultura institucional abierta a al menos un grado medio de transparencia en los flujos de información y a cierto grado de participación comunitaria en la gestión local.
- Una formación de los ciudadanos en el uso de las herramientas TIC, que incluye la percepción de éstas como bienes y servicios accesibles, además del acceso real, ya sea individual (a través de PCs hogareñas) o colectivo (mediante terminales de acceso público o semipúblico).
- Una voluntad política de poner información, incluida propaganda, a disposición de los habitantes, por medios no tradicionales, lo que supone el aprendizaje del uso de estos medio por los propios integrantes de los bloques políticos, en el poder o no.

2 . Resistencia pasiva: la inercia de la cultura organizacional

¿Qué ocurre cuando se intenta una mínima experiencia de implementar operativamente el uso de las TICs, fundamentalmente la CMC, en la participación ciudadana? Los integrantes del equipo de investigación dirigido por la autora en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires realizaron un trabajo de campo sobre los concejales del Cuerpo Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires. Estos funcionarios habían sido electos en las elecciones anteriores al cambio de estatuto de la Ciudad, y su actual autonomía, en 1995. Eran, para decirlo de alguna manera, elementos residuales del Concejo Deliberante, vigente cuando el alcalde de la ciudad era designado personalmente por el Presidente de la Nación y no, como actualmente, electo por los ciudadanos.

Se estudió específicamente el proyecto de informatización del Concejo Deliberante, y dentro de éste, del Centro de Documentación Municipal (CEDOM). Este fue creado a fines de 1979 para sistematizar la información normativa producida en el ámbito de la Municipalidad de Buenos Aires. En ese momento la Intendencia de la Ciudad estaba a cargo del Brigadier Cacciatore, designado por el gobierno de facto; el Concejo Deliberante de la ciudad había sido suspendido. El CEDOM inició en forma simultánea la organización de la información existente en soporte papel y la informatización de esta documentación, sobre la base de un convenio celebrado entre la Municipalidad y el Sistema Argentino de Informática Jurídica (SAIJ), y se comprometió a proveer e ingresar los datos que conformaron la base MUNCAP a cambio de una modesta provisión de material informático: dos terminales conectadas vía módem con el centro de cómputos. El gobierno democrático electo en 1983 produjo cambios que inevitablemente afectaron al CEDOM: éste fue absorbido por el poder legislativo de la ciudad. Se lo desvinculó del Poder Ejecutivo y dejó la tarea de sistematizar las normas que sancionaba la Intendencia para prestar este servicio exclusivamente al Concejo (CD).

La tarea de informatización en el CD fue asumida por la Dirección de Sistemas, que retiró las terminales instaladas y las líneas de conexión del CEDOM con el SAIJ y las reinstaló en su área. Esta Dirección no continuó con el convenio celebrado con el SAIJ, lo que originó la desinformatización del CEDOM y su pérdida de los accesos al Sistema Argentino. De esta forma se perjudicaron los logros alcanzados, interrumpiendo el proceso tecnológico iniciado. Durante nueve años, no se implementó ninguna innovación tecnológica en estos organismos. Hubo que esperar hasta que en 1995 se reactivó el proceso de incorporación de tecnología informática. En el marco de este proceso, el CEDOM organizó una red local y procedió a la informatización de las bases de datos existentes en soporte papel.

Un año después, logrado este objetivo, el organismo encaró el diseño del “Proyecto Internet”, que consistió en la confección de una página Web y la conexión a Internet a través de una red interna, aunque no logró uno de sus objetivos más importantes: la conexión a la red de todas las dependencias del CD, dado que la

Dirección de Sistemas que se había hecho cargo de esa parte del proyecto, no lo concretó. Sólo en 1997 se estableció el plan de adquisición de equipos y se priorizaron para su instalación las comisiones de trabajo del Concejo. Esta iniciativa no partió de los concejales, sino que fue exclusivamente impulsada por el CEDOM, que tomó la causa de la informatización como su cruzada particular. A pesar de una motivación muy fuerte, la implementación del proyecto no fue sencilla. Por un lado, el CEDOM -a pesar de impulsar la iniciativa y ser responsable de la prestación del servicio- no tuvo intervención en el plan de sistemas ni en la adquisición de equipos y, a causa de su posición débil en la correlación de fuerzas frente a la Dirección de Sistemas, permaneció alejado de la toma de decisiones tecnológicas. Por otro lado, la empresa proveedora de tecnología no cumplió con su parte del convenio: una parte del soft contratado no funcionó. El CEDOM debió recurrir a sus propios recursos, no siempre oficiales, con el fin de llevar adelante la prestación propuesta.

Para confeccionar la página web se solicitó a las distintas dependencias del Concejo que enviaran el material que deseaban publicar. La respuesta de los concejales y las comisiones de trabajo del Cuerpo a este pedido fue curiosamente dispar: de las once comisiones, sólo la de Ecología remitió información.

El Concejo³ llegó a tener alrededor de 200 cuentas electrónicas, de las cuales 30 correspondían a los 30 Concejales; es decir, todos ellos todos tenían e-mail. Sin embargo, menos de diez utilizaban el servicio, aunque no se obtuvo información sobre cuántos concejales en total estaban conectados a la red interna. Entre los nueve concejales entrevistados en el curso de la investigación, cuatro desconocían completamente este servicio y cinco de los nueve estaban conectados a la red.

Los Concejales adujeron no poder utilizar satisfactoriamente la conexión de acceso a Internet; las quejas más comunes se refieren a la lentitud del servicio y a las dificultades de acceso. Por esta razón, la mayoría de las veces han preferido utilizar el correo privado de sus propios asesores antes que el del CEDOM. No se ha podido corroborar fehacientemente en qué medida los concejales recibían los mensajes vía CEDOM. Si bien los concejales que tienen conexión pueden bajar los mensajes directamente, quienes no estaban conectados podían solicitar al CEDOM que se los entregara, pero los concejales entrevistados dicen no haber recibido nada. Por otro lado el CEDOM no suministro información al respecto.

3. Tendencias contradictorias: entre los medios y el tabicamiento de la información

3.1. ¿Yo, usar una computadora?

La investigación verificó que el proceso de incorporación y uso de TICs en el Concejo Deliberante prácticamente anuló en ese momento la posibilidad de tener una puerta pública de acceso a la información e intercambio con la población, dado que ni se le dio difusión hacia la población ni fue utilizada por los mismos Concejales. Por otra parte, las tareas de implementación relacionadas con el equipamiento, el suministro y circulación de la información carecieron de presupuesto, coordinación, colaboración y difusión.

A pesar de que los Concejales aprobaron el proyecto y su financiamiento, no valoraron este recurso ni lo utilizaron. **Esto puede deberse a que en ningún momento ellos ni los otros funcionarios del CD recibieron ningún tipo de curso de capacitación que les permitiera familiarizarse con las potencialidades ni los usos de la informática, tanto como instrumento que les permitiera acceder a la información que necesitaban y comunicarse entre las distintas dependencias a nivel intra-institucional, como con respecto a las posibilidades de comunicarse con los ciudadanos, suministrarles información y recoger sus demandas, reclamos y propuestas. Tampoco se realizó un relevamiento previo de las**

³ Cuando se realizaron estas entrevistas, el Concejo Deliberante estaba atravesando su última etapa de existencia, anterior a su disolución. Estaba conformado por 30 concejales de los diferentes partidos políticos de la ciudad. El equipo decidió entrevistar a un tercio de los mismos que reflejara la heterogeneidad política representada : socialistas, radicales, justicialistas y frepasistas.

necesidades de funcionarios en cuanto a la tecnología. En consecuencia, se inhibió, al menos en ese momento, la posibilidad de desarrollar un diálogo interactivo entre los concejales y los ciudadanos interesados en el proceso de participación enunciado.⁴

Al estudiar los cambios en las culturas organizacionales con respecto a la incorporación de TICs, es interesante analizar las actitudes personales de los funcionarios con respecto a ellas. Uno de los indicadores utilizados fue la posesión de equipamiento informático. Sólo uno de los nueve Concejales no poseía computadora. Cinco de ellos tenían conexión por red interna con el CEDOM y en dos de los casos pagaban de su propio bolsillo una conexión propia a Internet para fines personales. Las computadoras eran usadas simplemente como procesadores de texto, y aún este modesto uso no era realizado por los Concejales, sino por sus asesores personales. Sólo dos concejales manifestaron conocer y utilizar la computadora.

Otro de los elementos del estudio fue *la percepción de la tecnología*. La mayoría de los entrevistados manifestaron abierto desconocimiento acerca del funcionamiento de las herramientas informáticas y asociado a éste, el prejuicio: “estas nuevas tecnologías son para los jóvenes” y sobre todo, el temor ante el uso, en cuanto a que las tecnologías avanzaban demasiado rápidamente como para poder aprenderlas y aprehenderlas. Así lo evidencian algunos testimonios de los concejales entrevistados: “La revolución tecnológica es para los chicos y chicas”, o “Los que no les tienen miedo a las computadoras y las saben usar son demasiado jóvenes como para participar en la toma de decisiones”. Algunos concejales expresaron actitudes de abierto rechazo hacia la tecnología: “la computadora no tiene corazón ni estómago, y nosotros necesitamos corazón y estómago” y otras posturas más condescendientes, como quienes prometieron que “si entraban en la próxima legislatura, aprenderían” o quien a pesar de ser el único concejal que carece de computadora manifiesta: “desconocer los valores de la tecnología sería necio”.

Otro de los temores manifestados por la mayoría de los Concejales concernía a la misma participación ciudadana: percibían que las nuevas tecnologías podrían reforzar la segregación social debido a que “no todos tienen acceso a la informática, ya sea por razones económicas o tecnológicas”. Sin embargo, no consideraron la posibilidad de implementar terminales informáticas de acceso público, que permitieran el acceso de la mayoría de la población a este recurso, como prioritaria para los objetivos de la nueva Legislatura Porteña.

¿Qué potencialidades sí percibían los concejales en las TICs? Algunos de los concejales *descubrieron* que el uso del correo electrónico y/o de la página web servirían para generar corrientes de opinión sobre sus propuestas, y generar adhesión o rechazo a los proyectos en gestión. Por otra parte, las respuestas revelaron dos tendencias diferenciadas. La primera, mayoritaria, entendía que las TIC servirían para reducir la burocracia, en el sentido de agilizar la gestión, tanto en tiempo como en trámites: los vecinos podrían evitar los traslados físicos a los organismos centrales presentando sus demandas en los Centros de Participación y Gestión al que corresponde su domicilio, que se ocuparían de canalizar el trámite. La segunda, vinculada a la participación, percibía que el acceso a la información permitiría transparencia de la gestión, rapidez en la toma de decisiones y estímulo de la comunicación en red entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de la ciudad y las organizaciones sociales.

El uso que efectuaban de Internet se limitaba a la búsqueda de legislación comparada. Cuando los concejales tenían que presentar un proyecto de norma, investigaban en la legislación extranjera, para incluir los hallazgos como antecedentes de su propuesta. Sin embargo, en la mayoría de los casos, recurrían a la conexión privada de los asesores porque -como se mencionó más arriba- “el acceso era lento y estaba generalmente ocupado”.

3.2. Los funcionarios y el modelo de participación

Conocer cuál era *el modelo de participación que tenían los representantes locales* resulta importante para

⁴ Este aspecto será desarrollado con mayor detalle en los próximos puntos de este trabajo.

reflexionar en que medida las TICs podrían ser utilizadas en la participación comunitaria. De las entrevistas surgieron dos concepciones. La primera era la *participación restringida*, es decir, aquella en la que el único acto participativo que tiene el ciudadano es el voto. Esto podía extenderse a que el ciudadano expresara su opinión en los espacios que el propio concejal habilitaba con tal fin, como una reunión de Comisión o la visita del ciudadano al local partidario donde el Concejal desarrollaba su actividad política. Dentro de esta tendencia se encontraban los concejales para quienes la elaboración de una norma y la toma de las decisiones sobre las reglas que regulaban la gestión de la ciudad eran atributo exclusivo del representante. Esta dinámica de interacción estaba sustentada en una relación “cara a cara” en la que el concejal es propietario de la información y conserva el poder de gestión y control de los recursos, aunque éstos fueran escasos.

La segunda concepción, la *participación ampliada*, era definida por los concejales que entendían que las organizaciones sociales y los vecinos debían acceder a la toma de decisiones, para lo cual se debían habilitar espacios institucionalizados de participación. Estos espacios se concebían como un ámbito en el que se lleve adelante la negociación y conciliación de los intereses entre los actores involucrados. En esta concepción, el concejal se convertía en mediador de los intereses de los vecinos, negociando entre las partes y frente al ejecutivo. Esto daba lugar a pequeños intersticios de participación más extendida, aunque las demandas llegaran a ellos por las mismas vías tradicionales. Entre estos concejales se encontraban quienes habían percibido que las TICs serían una herramienta útil para acercar la información a los vecinos y a la inversa, para poder mejorar las formas de participación.

Se puede trazar una analogía entre las formas de participación y la percepción que tienen los concejales de su función. En la primera, la consulta de opinión a los vecinos servía, según lo expresó un entrevistado, “para no equivocarse solos” y no tomar decisiones unilateralmente. La segunda apuntaba a la creación de espacios de participación con el fin de conciliar los distintos intereses y dar lugar a que las organizaciones y los vecinos intervengan en la etapa de elaboración, formulación y decisión de las políticas a implementar.

La resistencia institucional al uso de TICs es tanto más llamativa en cuanto que choca con otras tendencias actuales:

- El uso intensivo que tanto el gobierno como los partidos políticos hacen de las tecnologías de comunicación (TV abierta, TV por cable, radio, prensa escrita. Etc.).
- El alto consumo de TICs a nivel individual. En marzo de 1998, se estimaba que el número total de usuarios de Internet en Argentina ascendía a 130.000 (uno de los más elevados de América Latina, en proporción al número total de habitantes), de los cuales un 70% se concentra en la Capital Federal (Roxana Bassi, 1998). Los abonados a la TV cable rondan el 60% de la población total del país.

4 . Nuevas tendencias y experiencias: ¿basta con las máquinas y la intención?

A partir de la asunción del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), liderado por el Intendente Fernando de la Rúa, en 1995, los vientos de la modernización comenzaron a soplar por los polvorientos pasillos de la administración municipal. Si bien por el momento no se puede hablar precisamente de huracanes, sino de modestas brisas, lo cierto es que algunos cambios que pueden llegar a transformar las formas de participación están tomando lugar.... a condición de que puedan modificarse las inertes culturas institucionales.

El GCBA considera que Buenos Aires, en tanto que uno de los ejes principales del Mercosur, debe ofrecer a sus habitantes la estructura de telecomunicaciones necesaria para su funcionalidad dentro de la economía mundial y mantener su importante aporte cultural a la región. A este concepto se le añade la necesidad de implementar respuestas al deterioro económico, social y cultural, originado en la dispersión de los procesos productivos. Como respuesta a este escenario, y con el objetivo de lograr una estructura organizativa que pueda responder más rápida y eficientemente a las demandas de los ciudadanos, se está llevando a cabo la descentralización de sus funciones en unidades de gestión política y administrativa con competencia

territorial, que se apoya en una red de comunicaciones eficientes, asistido por el PNUD. Se considera que una red digital multimedia ofrece al gobierno tanto la posibilidad de informar y transmitir su gestión al ciudadano como brindar un canal de comunicación para la participación de los habitantes de la ciudad.

Esta red se basa en nodos, Centros de Gestión y Participación (CGP), ubicados geográficamente en cada unidad administrativa descentralizada. Cada CGP representa los intereses de la comuna donde está situado; por lo tanto, su actividad genera y requiere información que permita mejorar la gestión del gobierno de acuerdo a los intereses de los ciudadanos, como manifiesta el discurso oficial.

4.1. Criterios del Sistema de Información

Según los criterios del PNUD aplicados a este caso, desde un enfoque sistémico una estructura organizacional descentralizada geográficamente responde más rápido a los requerimientos del medio que una estructura centralizada. Existen tres factores claves que sostienen la descentralización: un conjunto de valores comunes a toda la organización, un canal de comunicación eficiente con el mando central y una estrategia clara para lograr los objetivos establecidos. La red de voz y datos que se está implementando debe ser la base de un sistema de información que ofrezca el canal necesario para que los CGPs conformen una estructura funcional con el resto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Una vez iniciado el proceso de descentralización, se ha revelado la necesidad imperiosa de mejorar los canales de información, atención de reclamos y resolución de trámites que antes se realizaban en forma centralizada y exclusivamente “cara a cara”.

Los CGPs aún no cuentan con información confiable sobre:

- Los temas básicos de sus respectivas áreas geográficas de influencia para brindarla a los vecinos que consultan por ellas.
- Los procedimientos para realizar trámites (habilitación de negocios, permisos especiales, obtención de libre deudas, códigos de uso del suelo y de la vía pública, etc.)
- Los aspectos vinculados a planes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (uso de los recursos presupuestarios, planes de inversión que afecten la zona, etc.).

Uno de los aspectos fundamentales detectados es la recepción y atención a reclamos. Aunque a partir de la puesta en funcionamiento de los procesos de descentralización, se logró una importante reducción de tiempo en esta área, es necesario desarrollar un sistema informático integrado a la red de comunicación de los CGPs para mejorar el seguimiento de los reclamos de los ciudadanos y responderlos. Como soporte informático a este proceso se planteó una estrategia cuya misión es:

- Establecer una red de comunicaciones: conectar mediante una red de voz y datos los centros de gestión y participación con la Subsecretaría de Descentralización y con el resto del GCBA, y adquirir el equipamiento informático y de telecomunicaciones necesario para que la red sea funcional.
- Desarrollar un sistema de información usando tecnologías abiertas, compatibles con las usadas en Internet. Este concepto es fundamental para asegurar que el sistema sea fácilmente escalable e integrable con otras redes de comunicación. Este sistema está orientado a dar un servicio a los vecinos en la recepción y satisfacción de los reclamos. Servir como una herramienta de control y gestión en el trámite de los reclamos y permitir una comunicación ágil con la Subsecretaría de Descentralización mediante correo electrónico y teléfono.
- Capacitar al personal, lo que implica seleccionar al staff que opera el sistema de información en los CGPs y en la sede central y capacitar al personal de los CGPs en el uso de los recursos informáticos para mejorar su eficiencia operativa.

El último informe del PNUD al respecto (1998) indica que, con respecto al primer objetivo, se implementó

una red de líneas telefónicas punto a punto, con centrales digitales, entre el Edificio del Plata y cada uno de los CGPs. En cuanto a la red de datos, debido al marco legal que regula las telecomunicaciones en la Rep. Argentina, estas redes deben ser provistas por un operador independiente a las empresas de telefonía pública. La red se basa en líneas punto a punto que conectan las estaciones de trabajo o PCs de cada CGP y la Subsecretaría de Descentralización. En la Subsecretaría hay un servidor de aplicaciones que cumple la función de administrar la red. El proyecto consiste en 18 enlaces permanentes de 64Kbps que unen el Palacio Municipal, el Programa de Descentralización y cada uno de los CGPs. El costo varía dependiendo de la red metropolitana que el proveedor dispone. El cargo de instalación ronda los \$80.000, con un abono mensual de \$16.000. También se instaló una red LAN para el Programa de Descentralización y Modernización del GCBA, compuesta por 18 PCs, una estación de trabajo, un Power Maca y un servidor de dominio y de aplicaciones y se instaló y configuró una central telefónica Alcatel 4200E para el Programa.

En lo que concierne al desarrollo de un sistema de información, se está desarrollando una Intranet para aumentar la productividad de los CGPs brindando información actualizada. Este servicio cuenta con guía de trámites, guía de teléfonos, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y demás características que se están implementando para su uso. Se desarrolló también un *sistema de reclamos*, que se distribuyó para su uso en los CGPs. (Actualmente se está implementando una versión mejorada, en la que se corrigen y ajustan las características de la anterior). El sistema de reclamos está desarrollado en Microsoft Visual Basic. El programa contempla la posibilidad de usarlo en línea mediante un enlace permanente con los CGP. El obstáculo principal para el desarrollo de estas implementaciones es, según el Informe del PNUD (1998), la escasa cantidad de recursos humanos aplicados a la administración y generación de estadísticas para el control de la gestión. Actualmente se están realizando acuerdos de gestión para derivar en forma más eficiente los reclamos. En la implementación del nuevo sistema de reclamos se redactó un manual del usuario y se realizó un curso dictado al personal de los CGP para capacitarlos en el uso del nuevo sistema.

En cuanto a la capacitación del personal, ha finalizado el primer curso de Windows 95 / Office 97, dictado al personal de los CGP (14 personas) y de la Subsecretaría de Descentralización (6 personas). Aquí también se plantea el problema de la escasez de recursos humanos, insuficiente para aprovechar los recursos informáticos que se están implementando. Se está programando un nuevo curso de capacitación para el personal que no participó en los anteriores y profundizar los conocimientos de aquellos que participaron.

4.2 Pero las cosas cambian al ritmo del caracol

Se diría que, munidos de estas nuevas herramientas, el personal recientemente capacitado de los CGPs se incorporó con nuevos bríos a la sociedad de la información. Pero no fue así. Un breve survey efectuado por el equipo de investigación en cinco CGPs (las de los barrios de Flores, Palermo, Belgrano y Núñez, correspondientes a sectores socioeconómicos relativamente medios y medio-altos) reveló que inercia institucional y la resistencia a las tecnologías continúa aún cuando el gobierno local implemente, aún parcialmente, sus intenciones de modernización. Los responsables y funcionarios de las CGPs utilizan las computadoras, pero sólo como máquinas de escribir sofisticadas. Registran los reclamos de los ciudadanos en disquetes, pero éstos son enviados por cadete a la Subsecretaría para ser integrados a su GIS. Manifiestan ignorar el proyecto de la implementación de Intranet y no utilizan el correo electrónico. Han recibido formación en el manejo de Windows, pero ignoran la lógica y el funcionamiento de las redes informáticas. En síntesis, las mejoras planeadas por la Subsecretaría y el PNUD aún no son utilizadas, y los funcionarios entrevistados manifiestan un escepticismo casi crónico con respecto a las potencialidades de las TIC.

¿Qué medidas pueden implementarse para cambiar esta situación?

5 . Propuestas para superar los obstáculos a la ciudad digital.

La comprensión y la aprehensión del entorno externo, incluyendo las innovaciones tecnológicas y socio-culturales, es un factor de creciente importancia en el trabajo de los funcionarios municipales, fundamentalmente de aquellos concernidos con la elaboración de estrategias y políticas, pero también de los que en su trabajo

cotidiano están en contacto con los ciudadanos. El objetivo de este punto⁵ es el de presentar conceptos que ayuden a las autoridades locales y a los académicos interesados en la cuestión urbana a describir y analizar la estructura y la dinámica de los grupos decisores en políticas comunitarias, y particularmente en la implementación de nuevas tecnologías en los servicios urbanos.

1 - Trabajar en conjunto con funcionarios municipales de nivel superior, representantes ciudadanos y representantes de otros niveles del gobierno, en la definición de objetivos de la administración municipal, tales como:

- conseguir una ciudad más vivible para la mayoría de los ciudadanos, e incrementar la calidad de vida urbana; mantener y mejorar las infraestructuras y servicios urbanos; mejorar el medio ambiente.
- facilitar el acceso a los servicios urbanos, incluidas la información y la comunicación, a la mayoría de la población.
- desarrollar una organización interna moderna, eficaz y con capacidad de respuesta eficiente y veloz a los problemas y demandas que se plantean, y que cuente con seguridad en cuanto a la continuidad de sus funciones y principales políticas, estrategias y emprendimientos.
- asegurar la capacidad de la Municipalidad para proveer los servicios más adecuados, a nivel interno, a otros niveles del gobierno, y a la ciudad.
- aumentar los ingresos de la ciudad, preferiblemente sin elevar ni multiplicar los impuestos, y explorando otras fuentes de ingresos.
- atraer la implantación de empresas generadoras de empleos reales.
- racionalizar la fuerza de trabajo municipal.
- incrementar la calidad del ambiente de trabajo de la Municipalidad; desarrollar una fuerza de trabajo adecuadamente formada, motivada y organizada.

2 - Trabajar, conjuntamente con otros niveles del gobierno, sector privado, organismos comunitarios, ámbito académico, otros, en el logro de articulaciones y concertaciones de decisiones políticas y tecnológicas que enmarquen y aseguren la solidez y la continuidad de esta reorganización administrativa. Este marco concertado debería cumplir los siguientes requisitos:

- ser concebido, desarrollado y acordado por el conjunto de los agentes sociales que interactúan en el ámbito público.
- ser asumido como compromiso a largo plazo, independientemente de los vaivenes políticos, como condición indispensable para su factibilidad.
- ser considerado y respetado en tanto elemento indispensable para la consolidación de una verdadera democracia participativa.
- ser reconocido como una herramienta fundamental para el desarrollo político, administrativo, social y económico, no sólo de la ciudad, sino también del país.

3 - Integrar las estrategias y políticas de incorporación de TIC en la administración municipal en el marco de políticas globales, tanto de la reestructuración y mejora de la administración pública, como de políticas científicas y tecnológicas, para lo cual se debe:

- rediseñar las políticas científicas y tecnológicas, particularmente en lo que concierne la utilización de la producción científica y técnica en las políticas administrativas, y reforzar la interacción entre los ámbitos administrativo y académico.
- reformular el marco jurídico y normativo, de modo de poder abarcar las innovaciones tecnológicas en toda su velocidad de producción y difusión, y los consecuentes problemas jurídicos.

⁵ Este capítulo se basa en los trabajos de Evert A. Lindquist, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Toronto. Ver particularmente: "Public Managers and Policy Communities: Learning to Meet New Challenges", Canadian Public Administration, Vol. 35, No. 2

- estimular el desarrollo de nuevos valores administrativos, alentando cambios en la mentalidad y la cultura, no sólo de la institución, sino también de sus funcionarios.
- incrementar la calidad de los recursos humanos, y mejorar las condiciones de trabajo (ambiente, posibilidades de formación, promociones, interacción con otros agentes sociales, etc.)

Sólo en el caso de poder realizar estos acuerdos previos entre los agentes sociales concernidos por la cuestión, puede pasarse a la etapa siguiente: el proyecto y desarrollo de *acciones específicas* de innovación tecnológica de la administración urbana. Estas acciones podrían focalizarse sobre las áreas siguientes:

. Concentrar esfuerzos en el cambio de mentalidad de los funcionarios municipales, para permitir transformaciones en la organización:

Los funcionarios municipales deben concientizar y consensuar los objetivos fundamentales de sus funciones, a saber: servir a la comunidad que los sustenta, esforzarse por producir y re-producir una ciudad cada vez más vivible, facilitar el acceso a los servicios públicos al mayor número posible de habitantes, en condiciones de equidad, cumplir las funciones con eficacia, aumentar la velocidad y eficiencia de sus respuestas a los problemas, evitar el tabicamiento de información entre los distintos sectores, etc. Este cambio de mentalidad incluye en primer lugar la comprensión cabal de quién es el sujeto para quien trabaja la organización municipal: el ciudadano ⁶. En este sentido, la reorganización interna de la municipalidad debería contemplar la realización de encuestas, surveys, estudios de opinión pública entre los habitantes de la ciudad, pero también otros medios de participación más directa: paneles discusión de ciudadanos y funcionarios, mesas redondas, seminarios, foros virtuales, páginas web, etc., donde la participación ciudadana pueda romper el concepto de la municipalidad como coto cerrado y autocontenido.

. Focalizar los esfuerzos sobre la formación continua de los funcionarios municipales:

Resulta indispensable incrementar y actualizar la formación y las capacidades de los administradores públicos, para analizar el entorno interno y externo en el que deben trabajar -fundamentalmente, ampliar sus conocimientos sobre la ciudad, las necesidades de los habitantes, la legislación, los estudios y experiencias que se realizan en otros países- para luego transformarlos y optimizarlos mediante el diseño de estrategias apropiadas. La formación continua debería incluir el uso de las herramientas tecnológicas más innovadoras y apropiadas para incrementar la eficiencia y capacidad de respuesta de los diversos servicios.

. Los administradores urbanos deberían capacitarse para superar los intereses parciales de las secretarías, subsecretarías o direcciones (y los de sus responsables), para actuar por el interés de la institución municipal y de los habitantes de la ciudad. Los funcionarios municipales se encuentran en una óptima posición para moderar los conflictos entre los agentes estatales, mediar con los sectores privado y comunitario, y suministrar oportunidades para nuevas articulaciones.

. Dado que desarrollar los conocimientos necesarios para aprehender y comprender los problemas globales de la gestión urbana, así como los de los sectores que requieren la elaboración de políticas y estrategias, demanda tiempo y dedicación, una recomendación práctica es que se permita **la continuidad de funciones, funcionarios en cargos técnicos, estrategias y políticas que se han demostrado apropiadas, a través de los cambios de gobierno, así como la transmisión de sus conocimientos y experiencia a los demás funcionarios, a través de planes de formación permanente.**

Para formular las propuestas más particulares y específicas, se parte del criterio de que *las tecnologías de información y comunicación son herramientas que optimizan el funcionamiento de la administración municipal en general y la gestión de servicios urbanos en particular, así como la relación entre municipalidad y ciudadanos, pero que no deben ser consideradas ni los únicos instrumentos posibles para ello, ni una panacea*

⁶ Ver: Kathlene, L. y Martin, J.: "Enhancing citizen participation: panel designs, perspectives, and policy formation", en: **Journal of Policy Analysis and Management**, Vol. 10, No.1, New York, 1991.

que reemplace la renovación y modernización de la estructura institucional.

Teniendo en cuenta este concepto -y dentro de estas limitaciones- pueden plantearse propuestas concretas de acción para la incorporación de TIC (particularmente informática) en la administración urbana. Pero, para desarrollar e implementar estas propuestas, es necesario satisfacer pasos previos de reorganización⁷. Estos pasos son imprescindibles, en tanto que las acciones que se encararán en el área de incorporación de nuevas tecnologías a la administración urbana deben forzosamente contar con horizontes de planificación a largo plazo, y con continuidad en las acciones, debido a las inversiones económicas, de recursos humanos y tecnológicos implicadas. Las acciones concretas que aquí se proponen son las siguientes:

a - Elaborar, en forma concertada con los agentes sociales más relevantes, un proyecto de incorporación de innovaciones tecnológicas para un plazo de 3 a 5 años. En la elaboración de este plan, se tendrán en cuenta las siguientes necesidades:

. trabajar con los secretarios, subsecretarios y directores de la municipalidad, en talleres o grupos de trabajo organizados y periódicos, a fin de que identifiquen las actividades de sus respectivos departamentos, las yuxtaposiciones y/o duplicaciones de tareas -si existen- con otros departamentos u organizaciones, y califiquen estas actividades en grados de importancia, con respecto al funcionamiento interno de la municipalidad, y con respecto a los servicios a la ciudad y a sus habitantes, de acuerdo a los indicadores que se establecerán (algunos de ellos pueden ser: impacto de la actividad sobre la municipalidad, impacto sobre los ciudadanos, la calidad de vida, el costo de la actividad, su relación con otros niveles de gobierno, etc.).

. trabajar con los mismos funcionarios para identificar el grado en que la incorporación de TIC mejorará la eficacia -incluyendo la relación costo-beneficio- y la rapidez de respuesta de los servicios, de acuerdo a indicadores tales como el volumen de información a manejar, la velocidad de respuesta requerida, etc. A continuación, estas informaciones se cruzarán con las del punto inmediato anterior, para establecer el nivel de necesidad de incorporación de TIC en las actividades.

. el establecimiento de este grado de necesidad se utilizará para establecer los grados de prioridad en inversión tecnológica para las diversas actividades municipales.

De esta forma, los mismos usuarios -los funcionarios municipales- participarán en la planificación de su demanda presente y futura. Por lo demás, esta metodología presenta la ventaja no desdeñable de permitir que los trabajadores se adapten a los cambios tecnológicos, apropiándose más fácilmente de las tecnologías, y puedan formular demandas más exactas con respecto a su formación y entrenamiento.

b - Establecer la unidad de funcionarios encargada del estudio de calidad y precios de equipamientos tecnológico, y la decisión de compra del mismo, tanto del hardware como del software. Esta unidad puede estar acompañada por una unidad de supervisión, encargada de monitorear el rendimiento del equipamiento, evaluar su eficacia en las tareas específicas, etc.

c - Informatizar en prioridad los departamentos o unidades municipales concernidos con el planeamiento y la toma de decisiones. Algunos de ellos son: salud, educación, cultura, estadísticas, medio ambiente, recursos humanos, bases de datos para planeamiento, intercambio de información con otros niveles de gobierno, sector privado, sector comunitario, etc. Estos sistemas deberán considerar la existencia de escalones intermedios de planeamiento y toma de decisiones, en niveles jerárquicos en la estructura de la organización municipal. Los departamentos municipales mencionados proporcionarán información de distinto grado, de acuerdo al nivel u organismo del que se trate, apoyando el concepto de planeamiento participativo por sucesivas etapas de

⁷ ver Mario J. Krieger: "Informática y administración Pública: una propuesta participativa", en: Albornoz y Suárez, compiladores: **Argentina. Sociedad e informática**, EUDEBA, 1988.

integración ⁸. Estas pueden ser verticales, horizontales, locales, regionales (AMBA o Provincia de Buenos Aires), federales, de la administración, del sector privado articulado al aparato estatal local, o de los usuarios.

d - Desarrollar bases de datos para el planeamiento y el nivel operativo.

Algunas de las principales bases de datos georreferenciadas que se necesitan son: personal municipal; información sobre el estado ambiental local y regional; existencia y estado de viviendas; registro de salud: enfermedades, síntomas, cercanía a fuentes de contaminación; hospitales y centros de salud: recursos humanos, técnicos, financieros, camas, rendimiento, etc.; escuelas y establecimientos educativos: plazas, recursos humanos, financieros y técnicos, edificios, número de alumnos, programas, etc.; bienes inmuebles municipales; contribuyentes y usuarios de servicios colectivos, públicos y privados; automotores; registro de organizaciones industriales, comerciales, agropecuarias, de servicios, etc.; información legislativa, etc.

f - Vincular la administración municipal con la sociedad.

A los fines de que las bases de datos mencionadas anteriormente sirvan efectivamente a los procesos de funcionamiento municipal cotidiano, planeamiento y toma de decisiones, y de lograr que contengan información actualizada, será necesario complementar las acciones de búsqueda de información que habitualmente se ejercen desde la municipalidad hacia la comunidad, con otras inversas, de fluido continuo de información, que vinculen la comunidad con la Administración municipal. Esto es especialmente recomendable para los datos en mutación frecuente o continua, como el estado de salud de la población, el medio ambiente, carencias sociales, educación, integración barrial, etc. En este sentido, será conveniente estructurar mecanismos de interacción con organizaciones privadas o comunitarias que disponen de información actualizada de primera mano: clínicas, organizaciones de medicina prepaga, colegios profesionales, institutos educativos privados, cámaras empresarias, empresas de estudio de mercado y de opinión pública, organizaciones comunitarias, ONGs, sociedades de fomento, etc.

g - Integrar y/o articular a los sectores privado y comunitario al proceso de informatización de la estructura municipal.

Como se menciona en el punto anterior, la articulación entre el sector público, el privado y el comunitario en el desarrollo de los sistemas de información resulta vital para la eficacia de los mismos. La participación de los sectores privado y comunitario en la generación de datos para los sistemas informativos municipales -o del sector público en general- permite la sinergia positiva de los esfuerzos, la disminución de los costos de mantenimiento de los sistemas para la Municipalidad, y la multiplicación de posibilidades para la elaboración de planes, políticas y estrategias. Algunos de estos últimos son: la elaboración de campañas de vacunación, la prevención o eliminación de fuentes de contaminación, campañas de integración barrial, coparticipación en eventos culturales masivos, etc.

Una forma de integrar a los sectores privado y comunitario al sistema de informaciones municipal con provecho para todas las partes implicadas, sería que los primeros proporcionen datos en bruto, y que la Municipalidad los devuelva cruzados con otros datos de su interés, o que les proporcione información sin cargo, por ejemplo: información catastral, sobre mercado de tierras, recursos humanos, etc.

h - Trabajar con los líderes comunitarios, incluyendo todas las ONGs u organismos intermedios concernidos por la problemática urbana.

Es necesario formar a estos líderes en el uso de TICs, además de informarlos sobre las posibilidades ofrecidas por las TICs para la mejora de la calidad de vida, al mismo tiempo que recoger sus percepciones, demandas, reclamos y propuestas en este sentido. También resulta indispensable alentar la formación y funcionamiento de redes comunitarias sostenidas por computadoras.

i - Proceder a la formación continua, tanto de los funcionarios del gobierno local como a los líderes comunitarios, miembros de organizaciones intermedias y de la población en su conjunto, sobre las formas y ventajas de la participación comunitaria en el gobierno democrático de la ciudad como de las

⁸ Ver Krieger, Mario, op. cit.

potencialidades de las TIC o de otras herramientas que sin duda surgirán en un futuro cercano.

6 . Referencias bibliográficas

. Castells, Manuel (1997): “**The Information Age: Economy, Society and Culture**”, Vol. III: “**The Power of Identity**”, Blackwell Publishers, Malde, Massachussets., 1997.

. Corvalán, Pablo: **Informe de Avance Proyecto PNUD ARG/97/007**, Sistemas de información, Octubre 1997.

. Corvalán, Pablo: **Informe de Avance Proyecto PNUD ARG/97/007**, Sistemas de información, Enero 1998.

Informe de Internet en Argentina, Número 1.4 al 5 de Marzo de 1998, Período analizado: Mayo 1995 a Marzo 1998. Este informe puede ser obtenido enviando un e-mail en blanco a reporte@arda.com.ar o consultando en <ftp://planeta.gaiasur.com.ar/pub/reporte.exe> .

. Finkelievich, Susana, Jorge Karol y Graciela Kisilevsky (1996): “**¿Ciberciudades? Informática y gestión local**”, Ediciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

. Finkelievich, Susana y Ester Schiavo, compiladoras (1998): “**La ciudad y sus TICs**”, Universidad de Quilmes, Argentina.