



Universidad
Provincial del Sudoeste
Promoviendo el Desarrollo Armónico de la Región



Documento de Trabajo del UPSOLab Universidad Provincial del Sudoeste

**Documento Nro. 1: “Modernizar el gobierno, no es sólo
cuestión de tecnología”**

Lucas Jolías

Modernizar el gobierno, no es sólo cuestión de tecnología

Lucas Jolías (UPSOLab)

lucasjoliass@gmail.com

Resumen ejecutivo

Los principales objetivos del gobierno digital, en tanto estrategia para administrar el Estado, son generar nuevos canales de participación y comunicación entre los ciudadanos y el Estado, y mejorar la administración política y burocrática para responder en forma eficiente a las demandas ciudadanas.

¿Dónde quedan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en esta búsqueda para orientar la gestión al ciudadano? Sin negar su potencial transformador, es necesario reconocer que **para impulsar un verdadero cambio en la manera de gestionar la cosa pública es conveniente trabajar sobre factores no digitales**, es decir, modificar los patrones culturales e instalar nuevos modelos de gestión, que luego utilizarán a las TIC como herramientas para lograr los objetivos deseados.

Para enriquecer el diseño y la implementación del gobierno electrónico en gobiernos locales, este documento propone analizar cinco tipos de relaciones para alcanzar una gestión *orientada a y con la participación* de la ciudadanía: (1) ciudadano y administrado; (2) municipio e interoperabilidad; (3) gobierno electrónico y capital humano (4) políticas públicas y gobierno electrónico y (5) gobierno abierto y gobierno electrónico.

Palabras Clave

Modernización - Gobierno Abierto - Internet - Transparencia - Municipios

1. Los desafíos de la modernización municipal

En menos de cinco años, si es que los planes nacionales y provinciales de conectividad e inclusión tienen éxito, la brecha digital será cosa del pasado. Casi la totalidad de los habitantes tendrá acceso a internet y a algún dispositivo (*netbook, notebook, tablet*, celular, etc.) que les permita hacer muchas cosas rápido y a distancia. Esto supone un desafío para los gobiernos, no por la tecnología en sí misma sino por los cambios sociopolíticos que acompañan su desarrollo.

Muchos municipios ya advirtieron esta situación y decidieron aplicar TIC para realizar las mismas funciones o actividades de siempre con mayor eficiencia, igual que un profesor cambia la tiza por un Power Point pero sin modificar sus contenidos o pedagogía en el proceso. Pero, aunque la tecnología tenga su rédito político, no es un fin en sí mismo: de nada sirve si no mejora también la calidad de vida de los ciudadanos.

Por su parte, las formas de representación política cambian y lo seguirán haciendo a medida que se generen y extiendan nuevas formas de identificación y relación entre los ciudadanos. El creciente desarrollo de la cultura del prosumidor en las redes sociales (persona que no solo consume contenidos para entretenerse, trabajar o comunicarse, sino que también los produce) es un claro ejemplo de estas nuevas modalidades.

En este sentido, es importante sumar a la indudable necesidad de informatizar los municipios una nueva forma de concebir a la ciudadanía. No basta con ofrecer nuevos o mejores servicios y canales de participación: **la sociedad civil demandará cada vez menos cuestiones relacionadas con el consumo de la política y más con la producción o participación en ella.** Para ello, las TIC pueden tener un papel importante en dos aspectos:

- Generar nuevos canales de participación y comunicación entre los ciudadanos y el Estado.
- Mejorar la administración política y burocrática para responder en forma eficiente a las demandas ciudadanas.

En resumidas cuentas, hablamos de iniciar un proceso que, acompañado de tecnología, transforme la gestión local en **una gestión orientada a y con la participación de la ciudadanía.** Este documento busca analizar cómo aprovechar las potencialidades que brindan internet y las TIC para mejorar la relación entre el Estado y la sociedad en términos de gestión, participación y transparencia.

2. La tecnología: variable necesaria pero no suficiente

Hace algunos años, en una conferencia sobre la sociedad de la información, el rector de la Open University, John Daniel, afirmó: “Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?” (citado en Subirats, 2012). Esta frase resume el estado de ánimo de muchos sectores con respecto al impacto de las TIC en la política. Parecería que internet y sus aplicaciones llegaron para resolver problemas del ejercicio democrático que se remontan a décadas atrás, y que ahora es posible abandonar los viejos paradigmas de las administraciones públicas.

Sin negar su potencial transformador, la posibilidad de impulsar un verdadero cambio en la manera de gestionar la cosa pública depende de factores no digitales, es decir, modificar los patrones culturales e instalar nuevos modelos de gestión que utilicen a las TIC como herramientas para lograr los objetivos deseados y no como un fin en sí mismo (Prince y Jolíás 2011b). Por ello, es necesario pensar a las tecnologías sobre la base de criterios de gestión y subordinar sus usos a los requerimientos de las políticas públicas y no a la inversa.

El desafío que enfrenta hoy el gobierno electrónico es transformar a las TIC en una variable condicionada por las necesidades ciudadanas o administrativas. Esto puede parecer una obviedad, pero si se observa rápidamente la situación actual es posible detectar que, a grandes rasgos, la proliferación de áreas de gobierno electrónico o gobierno abierto descansa sobre la lógica tradicional del ejercicio del poder: estructuras jerárquicas, diferenciación entre “especialistas” y ciudadanos o canales de participación articulados de manera descendente (*top down*). Sin embargo, **el punto central de incorporar TIC a las instituciones de gobierno no es solo mejorar la gestión (algo sin dudas muy importante) sino también de encontrar la manera de empoderar al ciudadano**, para fortalecer su autonomía y su capacidad para participar en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Si se piensa que incorporar tecnología a procesos o estructuras administrativas ineficientes resolverá el problema, el remedio puede ser peor que la enfermedad. Orientar la gestión al ciudadano significa modificar cuestiones culturales, de procesos y organizativas. Y eso lleva tiempo.

¿Qué implica el gobierno electrónico o la modernización municipal? En principio, existen tres maneras diferentes (y complementarias) de concebirlo:

a. Gobierno electrónico como conjunto de actores. Se refiere a los políticos o funcionarios e implica que estos actores utilicen TIC (PC, internet, redes sociales y similares) para su trabajo diario. Este es un terreno poco claro aún, porque en muchos casos no es posible diferenciar el uso que una persona hace en calidad de funcionario del que hace en la vida privada.

b. Gobierno electrónico como conjunto de instituciones. Son los organismos (formales o informales) a través de los cuales se “ordena” el poder político. Se refiere a los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a los partidos políticos y a las administraciones públicas en general. En este sentido, gobierno electrónico significa informatizar los procesos administrativos, “despapelizar”¹ e interoperabilizar², y todos aquellos procesos que se relacionan con una gestión eficiente que mejore los servicios ciudadanos. Esta concepción del gobierno electrónico, también conocida como “administración electrónica” (*e-administration*) plantea que los cambios culturales y administrativos son centrales para reorientar la gestión al ciudadano.

¹ Procesos de reducción del uso del papel para trámites o registros públicos a través de su reemplazo por expedientes digitales.

² Concepto que supone que dos o más áreas de gobierno compartan el mismo conjunto de datos, información y conocimiento, y que trabajen juntos para mejorar la relación con los ciudadanos.

c. Gobierno electrónico como conjunto de funciones. Se refiere a las políticas públicas relacionadas con la inclusión digital, la participación ciudadana, la transparencia o alguna mejora en la calidad de vida de las personas a través del uso de las TIC. Suelen ser las medidas con mayor visibilidad, aunque no siempre sean las más exitosas. Al igual que cualquier otra política pública, la planificación y evaluación constituyen etapas centrales para la gestión ciudadana por medio de tecnología.

El núcleo del gobierno electrónico se relaciona con los puntos B y C, es decir, con el gobierno electrónico como conjunto de instituciones y funciones, aunque en muchas ocasiones trascienda más lo relativo al uso que los actores hacen de las TIC. Estas dos acepciones son interdependientes y resulta casi imposible pensar en políticas de gobierno electrónico sin plantear cambios organizativos en la forma de administrar los organismos del Estado.

Un político o funcionario que decide implementar nuevos y mejores servicios ciudadanos (por ejemplo, una guía de trámites, sacar turnos por internet o crear mecanismos de participación) seguramente se encuentre con obstáculos institucionales internos, muchos de los cuales no tienen que ver con la aplicación de nuevas tecnologías. Por ejemplo, es imposible desarrollar una buena guía de trámites sin que los diferentes organismos interactúen y se comuniquen entre sí (interoperabilidad).

Cuando se analizan los avances de muchas organizaciones públicas en el tema, se confirma que, aunque el presupuesto sea acotado, siempre es mejor planificar, tener planes o al menos una guía que señale hacia dónde sería bueno avanzar. De allí la importancia de construir una agenda local que articule proyectos e intereses. Del mismo modo, muchos especialistas plantean también la necesidad de crear una unidad coordinadora de gobierno electrónico, que guíe y se relacione en forma transversal con cada unidad de gobierno. Sin embargo, **la formación de nuevas agencias TIC debe estar justificada por necesidades concretas de la ciudadanía o de la clase gobernante, en lugar de responder a modas y tendencias gubernamentales.**

3. El gobierno electrónico en los municipios

Es interesante observar el avance del gobierno electrónico en los municipios argentinos, entre otras cosas, por su gran heterogeneidad: mientras que los más adelantados piensan en ciudades inteligentes (*smart cities*), los que recién empiezan solo tienen en mente, por ejemplo, implementar un *software* para liquidar sueldos.

Estas desigualdades se relacionan con la mayor o menor predisposición de los dirigentes hacia las TIC y con las diferencias estructurales en el alcance funcional del Estado, aquello que Guillermo O'Donnell (1993) llamaba "zonas marrones" porque no es homogénea la intensidad del ejercicio de la ciudadanía en todo el territorio. Lejos de los grandes centros urbanos, la posibilidad de implementar políticas de gobierno electrónico se reduce, ya sea porque el presupuesto es acotado, porque el capital humano es menor o porque todavía no es un tema de agenda (Fernández Arroyo y Jolías, 2010). Sin embargo, la difusión y

adopción de TIC comienza a tener un desarrollo capilar y a llegar a regiones y localidades impensadas hasta hace pocos años.

Este es el reto al que se enfrentan muchos municipios: **generar oportunidades y acciones que habiliten un ejercicio pleno de la ciudadanía por medio de herramientas tecnológicas.** Mejorar y facilitar la relación entre los ciudadanos y el Estado, no debe depender de la localización geográfica. Por eso, a continuación presentamos cinco relaciones que, a nuestro entender, forman parte del meollo de la discusión que acompaña la implementación de TIC en las estructuras y funciones del gobierno.

Relación 1. Ciudadano y administrado

A pesar de que el ciudadano es uno solo, en su relación con el Estado posee varias facetas. A los fines de este documento, nos concentramos en las de sujeto político y ciudadano-administrado. En cuanto a la primera, nos referimos al ciudadano como agente de derechos y al papel del Estado como garante y promotor de los mismos. En cambio, por ciudadano-administrado consideramos a aquellas acciones que el ciudadano realiza frente a la burocracia administrativa, como pagar impuestos, sacar permisos, licencias, etc. Aunque conceptualmente estas dos facetas pueden ser distintas, en la vida cotidiana de los ciudadanos, la distinción es prácticamente imposible. Si un vecino de su localidad debe esperar varias horas y soportar procesos desgastantes para realizar un simple trámite, difícilmente podamos esperar que ese mismo vecino participe en los asuntos comunes de su localidad. De allí la importancia de avanzar en forma articulada durante las distintas etapas internas de implementación del gobierno electrónico y en las que se relacionan con la participación ciudadana a través de TIC.

Fortalecer la ciudadanía también implica fortalecer al individuo frente al aparato burocrático del Estado. La confianza en las instituciones públicas, desde hace décadas muy baja, depende no del tamaño sino de la posición que ocupa el ciudadano dentro de la estructura organizativa. Las TIC pueden tener un papel crucial al momento de recuperar esa confianza, porque aumentan la eficacia y simplifican la relación Estado-ciudadano/administrado. En síntesis, la participación ciudadana en los aspectos comunales dependerá de la mejora de los servicios municipales: cuanto menor tiempo pase un individuo realizando trámites, mayores chances de que pueda ocupar ese tiempo en los problemas comunes de su localidad.

Relación 2. Municipio e interoperabilidad

Por lo general se habla de municipio en singular, aunque la realidad indica que el término se refiere a una estructura gubernamental conformada por muchas áreas cuyos objetivos, tiempos, culturas y procesos difieren. La principal dificultad para medir la eficacia de un gobierno local radica en que sus áreas suelen funcionar como silos aislados de trabajo e información.

El ciudadano conoce bien esta situación y la vive cada vez que debe reiterar sus datos en dos lugares o para dos trámites diferentes. **A pesar de que el municipio es uno, a la hora de realizar transacciones con sus ciudadanos, existen tantos municipios como áreas de**

gobierno. Por eso, la interoperabilidad es un punto central para avanzar en la gestión orientada al ciudadano por medio de las TIC.

Los dos principios básicos de la interoperabilidad son la ventanilla única y la simplificación registral. Por ventanilla única se entiende que el municipio se presente ante la sociedad como un único ente, más allá de sus divisiones internas. Esto implica que el costo de la complejidad interna de un organismo público es asumido por este y no por el ciudadano. Las TIC facilitan la implementación de ventanillas únicas digitales (Fernández Arroyo y otros, 2012), en las que el ciudadano puede consultar y realizar trámites de manera centralizada.

La simplificación registral evita que un ciudadano tenga que dar dos veces la misma información (a menos que sea necesario actualizarla). Su implementación requiere la construcción de canales de comunicación eficientes entre los distintos organismos municipales.

Para lograr altos niveles de interoperabilidad, es necesario avanzar tanto en la reestructuración (el qué) como en la reingeniería (el cómo) de los procesos administrativos internos del municipio. Comenzar con mediciones de base sobre el tiempo y los costos de realizar un trámite municipal para luego analizar sus debilidades, puede ser un buen comienzo a la hora de impulsar cambios en los procesos burocráticos.

Relación 3. Gobierno electrónico y capital humano

Avanzar en la implementación del gobierno electrónico no solo implica informatizar procesos y crear aplicaciones, sino que también conlleva la incorporación de especialistas y la formación del personal en los aspectos TIC de gobierno. Difícilmente podamos hablar de un municipio electrónico si todos sus procesos informáticos están tercerizados, si no cuenta con la cantidad y calidad de personal idóneo o si sus procesos internos no fueron repensados para mejorar la utilización de sus recursos.

A medida que los Estados avancen en políticas de gobierno electrónico, los ciudadanos comiencen a utilizar los servicios de gobierno en forma masiva y se desarrollen nuevos planes de conexión e infraestructura, los municipios deberán incorporar también personal calificado en tecnología. **Pensar al gobierno electrónico desde el punto de vista de los recursos humanos permitirá planificar políticas a mediano-largo plazo, y no solo desarrollar aplicaciones tecnológicas.**

Contar con personal gubernamental capaz de desarrollar soluciones tecnológicas acordes a las características y problemáticas del municipio, será uno de los desafíos más importantes para el desarrollo próximo-futuro del gobierno electrónico a nivel local. En este sentido, es necesario generar alianzas público-privadas y con universidades que tengan influencia en el territorio municipal, para generar el capital humano necesario para afrontar los desafíos de la sociedad del conocimiento.

Relación 4. Políticas públicas y gobierno electrónico

El gobierno electrónico debe ser pensado como una política pública, y no como una aplicación tecnológica. Pensar primero las aplicaciones que se desarrollarán y luego en su

finalidad y objetivos puede generar políticas con un desarrollo tecnológico notable, pero poco útiles para el ciudadano.

Como mencionan Prince y Jolíás (2011a:10), al momento de pensar en gobierno electrónico “más que analizar el impacto de cómo internet transforma a la política, lo que se deberá examinar es todo lo contrario: cómo la política transforma y adecua las TIC a sus necesidades”.

La secuencia debe ir en dirección contraria: **primero el problema político y luego la adecuación tecnológica**. A su vez, pensar una política pública requiere definir cuál es el problema, cuáles son los actores involucrados y qué indicadores se utilizarán para medir su éxito o fracaso. Crear una nueva aplicación tecnológica sin tener esto en cuenta puede responder más a una estrategia de comunicación o a una moda que a resolver conflictos ciudadanos. Por eso, el centro del gobierno electrónico debe ser el ciudadano y no la tecnología. Esto quiere decir también que una aplicación que resultó exitosa en un municipio no necesariamente lo resulte en otro.

Relación 5. Gobierno abierto y gobierno electrónico

El gobierno electrónico propone la reingeniería de los procesos administrativos, modernizando las estructuras estatales mediante la aplicación de TIC, brindando nuevos y mejores servicios ciudadanos, y adoptando crecientes estándares de eficiencia para las burocracias públicas. Sin embargo, **con la llegada del gobierno abierto, lo que suponía una “simple” transformación y mejora de procesos gubernamentales, adoptó características valorativas: ya no solo se pretende optimizar los servicios de gobierno sino que además se volvió necesario transformar las bases culturales y del ejercicio democrático**. Cada vez resulta más evidente que las TIC son sólo instrumentos en la búsqueda de un gobierno participativo, transparente y que interactúe en forma permanente con sus ciudadanos.

Como primer punto en la relación entre gobierno electrónico y abierto, conviene aclarar que ambos conceptos están interrelacionados, pero no son mutuamente necesarios: puede existir un gobierno electrónico que no sea abierto y a la inversa (aunque esta situación sería controversial). **Los valores que propone el gobierno abierto anteceden al surgimiento de las TIC**. A pesar de que ambas nociones pueden ser entendidas como un *continuum* o diferentes etapas en el desarrollo de un mejor gobierno, conviene recordar que pueden ser cosas distintas: es posible pensar políticas de gobierno electrónico sin involucrar a la participación, la transparencia o la colaboración.

A su vez, y a pesar de que gobierno abierto suele estar emparentado con las nuevas tecnologías, existen experiencias fructíferas que no las incluyen, como el desarrollo de presupuestos participativos a nivel local, experiencia que tiene lugar en casi toda América Latina. Cuando se habla de políticas de apertura de datos (*open data*) para ampliar la colaboración y participación ciudadana en los asuntos de gobierno se suele olvidar que el mecanismo de presupuesto participativo ya tuvo un impacto y magnitud superior al de cualquier iniciativa reciente de *open data*, y que la tecnología resultó escasa en la gran mayoría de los casos.

Esto confirma que, a pesar de ser dos conceptos entrelazados, es posible pensarlos por separado. De lo que no caben dudas es que, sin mejorar la eficiencia de los servicios

estatales (en este caso, a nivel local) y sin adecuar las estructuras administrativas a las necesidades ciudadanas, difícilmente sea posible abordar políticas efectivas de gobierno abierto, lo que nos lleva nuevamente a la relación entre ciudadano y administrado.

4. Conclusiones

La expansión de las TIC en la Argentina, junto con los planes nacionales y provinciales de infraestructura y conectividad, sitúan a los municipios frente al desafío del gobierno electrónico: es necesario adecuar las estructuras y procesos de las administraciones públicas a los nuevos paradigmas de la sociedad del conocimiento y poner a los ciudadanos en el centro de la escena.

Como en todo cambio de época, las incertidumbres acerca del impacto son mayores que las certezas. Por eso, y **para que las políticas de gobierno electrónico tengan un impacto positivo en la relación ciudadano-gobierno, es fundamental realizar cambios en el plano no tecnológico.**

Mejorar la gestión significa, entonces, implementar modificaciones y reingenierías en los procesos y culturas administrativas que permitan, por ejemplo, contar con más y mejor información sobre las actividades de gobierno. En este sentido, las TIC pueden ser una herramienta muy fructífera, pero no hay que olvidar que **el conocimiento está en los individuos y no en las aplicaciones**, por lo que la formación y adaptación de los cuerpos gubernamentales a los nuevos paradigmas será una tarea central en los años venideros. En resumidas cuentas, el gobierno electrónico tiene más que ver con *gobierno* que con *electrónico*.

5. Bibliografía

Fernández Arroyo, N. y Jolías, L. (2010). Los estudios municipales en la Argentina: desarrollo y líneas de investigación en ciencias sociales. Revista *Nuevo Espacio Público* Nro. 2. Río Negro: IPAP.

O'Donnell, G. (noviembre-diciembre de 1993). Estado, Democratización y ciudadanía. Revista *Nueva Sociedad* Nro. 128, págs. 62-87.

Prince, A. y Jolías, L. (2011). Etapas de la inclusión digital en Argentina: difusión y adopción de TIC. En Eduardo Thill (comp.), *Modelo social de la Agenda Digital Argentina: inclusión digital para la integración social 2003-2011*. Jefatura de Ministros, Presidencia de la Nación.

Prince, A. y Jolías, L. (noviembre de 2011). *La inclusión digital en Argentina y LAC bajo las teorías de difusión y adopción de TIC*. Ponencia presentada en el XVI Congreso CLAD. Paraguay.

Subirats, J. (2012). ¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública. Revista *Ekonomiaz* N° 80, segundo cuatrimestre, págs. 70-91.