

El uso de Internet en la prestación de servicios al ciudadano

Cravacuore, Daniel Alberto*

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las potencialidades de los sitios oficiales de los gobiernos locales en función de su capacidad para favorecer una mejora en la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios al ciudadano. Sólo un 15% de los ochenta y cinco sitios oficiales de municipios argentinos poseen alguna capacidad interactiva, como la consulta *on line* de la situación impositiva del contribuyente, el envío de reclamos sobre la calidad de servicios o las guías de trámite. Sin embargo, podría suponerse que, sin grandes erogaciones, pueden ofrecerse más y mejores servicios que permitan, simultáneamente, una mejora en la eficacia y eficiencia de la administración, a la par de fomentar la mayor transparencia de la gestión. Se maneja la hipótesis que los gobiernos locales no han evaluado aún las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y que, generalmente, los sitios oficiales no poseen una organización en función de los procesos de mejoramiento de la calidad de gestión sino que suelen ser planteados como formas de ocupación del espacio virtual con el fin de indicar un supuesto papel innovador de la gestión.

Palabras clave: Gobierno local, Internet, gestión de servicios, ciudadanos.

Recibido: 99-10-15 . Aceptado: 00-04-12

* Docente e Investigador del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes. Argentina. Director del Proyecto "Desarrollo de Herramientas por Internet para la gestión municipal" dentro del Programa Prioritario de Investigación "Aldea XXI". E-mail: dcravacuore@unq.edu.ar.

The Use of Internet in Offering Services to the Public

Abstract

The objective of this study is to analyze the potential of official Internet sites for local governments in relation to their capacity to favor an increase in efficacy and efficiency in offering services to the public. Only 15% of the eighty-five official municipal Internet sites in Argentina have some interactive capacity, such as on-line information as to the payment status of taxpayers, to the filing of complaints on the quality of services, or to the processing of requests. However, it could be supposed that without excessive expense, more and better services could be offered which would permit a simultaneous betterment in administrative efficacy and efficiency and increased transparency in management. The hypothesis is that local governments have not evaluated the potential that new informational technologies offer, and that in general, official sites do not possess organizational apparatus oriented towards the process of improving the quality of service. They are more often proposed as ways to occupy virtual space with the purpose of promoting a supposedly more innovative management service.

Key words: Local government, Internet, management, services, citizens.

El objetivo de este trabajo es analizar las potencialidades de los sitios oficiales de los gobiernos locales en función de su capacidad para favorecer una mejora en la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios al ciudadano.

Esta reflexión tiene su origen en un relevamiento de los ochenta y cinco sitios oficiales de municipios de la Argentina (Cravacuore, 1999). En él consta que sólo un 15% de los mismos poseían alguna capacidad interactiva, como la consulta en línea de la situación impositiva del contribuyente, el envío de reclamos sobre la calidad de la prestación de servicios o las guías de trámite. Sin embargo, podríamos suponer que, sin grandes erogaciones,

podrían ofrecerse más y mejores servicios que permitan, simultáneamente, una mejora en la eficacia y eficiencia de la administración, a la par de fomentar la mayor transparencia de la gestión.

Una de nuestras hipótesis es que los gobiernos locales no han evaluado aún las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información para la gestión y que, generalmente, los sitios oficiales no poseen una organización en función de los procesos de mejoramiento de la calidad de gestión sino que suelen ser planteados como formas de ocupación del espacio virtual con el fin de indicar un supuesto papel innovador de la gestión.

1. Por qué los sitios Web no contemplan la utilización de herramientas de gestión

Actualmente en la mayoría de los sitios municipales de América Latina los ciudadanos que tienen acceso a Internet no pueden ejecutar acciones que habitualmente deberían hacer físicamente en dependencias municipales. Sin embargo, con la tecnología disponible en la mayoría de los municipios, podría avanzarse sustancialmente en la gestión en línea. El por qué no se hace será motivo de una primera reflexión.

Una primera razón explicativa puede relacionarse con la *producción de los sitios*. Generalmente los mismos son el resultado de la acción de empresas o consultores informáticos - que habitualmente no poseen experiencia en la gestión pública - que se acercan al municipio con el fin de ofrecer el desarrollo y mantenimiento de un sitio de carácter institucional¹: así la propuesta es aceptada por el intendente - o el responsable del área informática en algunos casos - con el fin de fortalecer la reputación del gobierno local y de sus miembros, buscando demostrar en el imaginario social un perfil innovador de la gestión municipal, dado que la ocupación del espacio virtual es valorada aún por la sociedad como elemento de prestigio.

Esta tercerización del desarrollo y mantenimiento de los sitios genera un

conjunto de problemas que podrían resumirse en estos términos:

- Muchos sitios poseen una excelente calidad técnica en el diseño de las páginas pero como los contenidos suelen ser sugeridos por quienes producen el sitio, generalmente prestadores informáticos, no incluyen la racionalidad de la administración local. Esto se manifiesta en una falta de claridad, entre los productores y entre los funcionarios municipales, respecto de para qué el municipio tiene que tener su sitio oficial, más allá de los intereses comerciales en un caso y de imagen en el otro.
- La falta de actualización de los sitios de los municipios. En la Argentina, si bien poseen antigüedades variables, la mediana del período de actualización es de un año. Creemos que este es un problema derivada de la desconexión existente entre los productores de información de todas las áreas del municipio y los profesionales encargados de la actualización del sitio. Generalmente es baja o nula la participación del conjunto de los funcionarios municipales en las decisiones vinculadas a cómo debe estructurarse el sitio. Y muchas veces las mismas se reservan para algún funcionario en particular -generalmente el área informática- pero sin concebir que el sitio Web es verdaderamente el Estado en línea.

1 En el caso de la Argentina, de los sesenta y cuatro sitios municipales oficiales que tienen identificado su webmaster, sesenta fueron producidos bajo la modalidad de tercerización y sólo cuatro fueron producidos por personal del área informática de los propios municipios. Ver: Cravacuore, Daniel (1997).

Un segundo aspecto tiene que ver con la *relación Estado municipal - ciudadanía* que existe en América Latina. Si bien en los últimos años se ha difundido un discurso favorable a invitar al ejercicio activo de la ciudadanía en el marco del gobierno local, favoreciendo la apertura a la participación, a la transparencia en la información, y a la eliminación de toda acción tendiente a la exclusión, con el fin de reconocer las demandas de la comunidad y apuntar hacia ellas la acción estatal, esto aún no caracteriza las prácticas del gobierno municipal en América Latina: creemos que el incremento de la participación ciudadana en los asuntos del gobierno local no es un tema primordial en la agenda municipal, más allá de notorias excepciones. Por lo tanto, el Estado municipal sigue concibiendo a sus ciudadanos como sujetos pasivos vinculados a él a través de una amplia malla de reclutadores de clientes políticos que detectan las demandas y comunicando los logros de la gestión. Esto hace que los sitios no tengan una capacidad interactiva porque son más pensados como un mecanismo de propaganda institucional para informar al electorado que a favorecer la participación en la toma de decisiones y la fiscalización ciudadana.

Un tercer aspecto es la *falta de encajamiento con otras acciones del Estado municipal*. Tal como han sido concebidos los sitios, su desarrollo está desarticulado del resto de las políticas municipales. Un ejemplo está representado por la desarticulación entre las acciones de descentralización y el desarrollo del sitio municipal, si bien el mismo puede transformarse potencialmente en un centro de gestión y participación de carácter virtual

con aún mayor alcance que los instalados en los barrios. A través de los sitios podrían obtenerse los mismos beneficios que se postulan para los programas de descentralización.

Un último aspecto es el *desconocimiento respecto de los incrementos de la eficiencia y la eficacia* que podrían darse en la administración. Si la incorporación de las herramientas informáticas tradicionales permitió simultáneamente una mejor vinculación de las organizaciones estatales con su ambiente, un incremento substancial en la capacidad de procesamiento de la información y un aumento en la capacidad de respuesta, también generó un contexto favorable para la innovación y la creatividad (Ciborra, 1993), consideramos que la utilización de Internet podría abrir nuevas oportunidades respecto del mejoramiento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad en la gestión municipal. Por ejemplo, el envío y recepción de correo electrónico, el trabajo en equipo a través de aplicaciones cooperativas de comunicación permanente y los foros de debate a través de *chat* son elementos que permitirían incrementar el flujo de comunicación entre los miembros de las organizaciones estatales con los beneficios antes citados. Sin embargo, para tratar de paliar esta falencia, debería darse un proceso de conocimiento de los funcionarios respecto de los beneficios implícitos en esta tecnología de bajo costo.

Creemos que estos cuatro aspectos, en cierta forma, explican por qué los sitios no poseen herramientas de gestión interactivas que presten servicios al ciudadano.

2. Elementos a considerar en el desarrollo de herramientas de gestión por Internet

En el desarrollo de herramientas de gestión con el fin de prestar servicios al ciudadano, deberían tomarse en cuenta distintos aspectos, que podríamos condensar en dos grandes temas.

El primero de ellos es *definir el perfil del usuario del sitio Web municipal*. Tal como hemos señalado anteriormente, la mayoría de los sitios poseen actualmente una concepción donde no sólo el ciudadano es pasivo, sino que tampoco es definido ni su rol ni sus intereses específicos. En la actualidad, los sitios poseen un desarrollo homogéneo que no contempla al residente en el distrito que busca un número telefónico de una dependencia municipal, al turista que busca conocer las comodidades hoteleras, al inversor que examina al municipio con el fin de radicar una empresa o al estudiante que busca obtener información. Un buen ejemplo es el sitio de la ciudad canadiense de Victoria (<http://www.city.victoria.bc.ca>), que brinda distintas páginas en función de los intereses del usuario. Sin embargo, la mayoría de los sitios poseen ciertos tópicos - presentación institucional, historia, turismo, perfil socioeconómico, estadísticas - que se repiten con regularidad. Creemos que los sitios deberían incorporar el perfil del usuario con el fin de permitir la correcta navegación en función de los intereses.

También respecto del perfil del usuario se articula otro problema central: el del usuario no residente. Este es un tema importante en especial en municipios turísticos, donde los sitios deberían desarrollarse especialmente para que el usuario pueda resolver todas sus gestiones a través de esta vía no presencial. Un buen ejemplo al respecto lo brinda el Municipio de la Costa (<http://www.costa.mun.gba.gov.ar>), que permite conocer el estado de deuda municipal en línea: el municipio cuenta con treinta y siete mil habitantes pero setenta y dos mil viviendas, lo que muestra un gran número de propietarios no residentes en el distrito.

Este tema se relaciona estrechamente con lo amigable que resulta el entorno para el usuario. Muchos sitios son de difícil consulta por su extensión, poseen páginas en construcción o con ingreso mediante una clave, no están actualizados y no explican al usuario cómo realizar las consultas. Creemos que muchos sitios están en función de los tiempos y de las estructuras del productor y no del usuario, generalmente no habituado a la utilización de herramientas de gestión municipal: en este sentido hay que destacar que, no siempre se utiliza un vocabulario sencillo para el usuario medio², para que no pierda su tiempo y su dinero en la búsqueda del tema que le ocupa.

Otro aspecto fundamental es el diseño, que debe ser atractivo en términos visuales pero evitando los excesos,

2 Por ejemplo, el uso de la palabra *digesto* es habitual para una persona que desarrolla sus actividades en la gestión pública pero una persona de cultura media seguramente sólo tendría una idea vaga de lo que realmente significa.

dada la tendencia actual al uso de fotografías -inclusive algunas animadas- y enlaces: el resultado es que aún conectado a 33.600 baudios por segundo, la página tarda una eternidad en bajar a la computadora. Según algunos estudios, los usuarios más impacientes soportan quince segundos de espera y los más pacientes, treinta, y si en este tiempo no aparece una parte significativa de la página, terminará por molestarse. Por lo tanto el diseño es importante siempre que esté equilibrado con el contenido y no se convierta en un obstáculo para navegar o llegar rápidamente a la consulta requerida, con el fin de que la población no rechace su uso en su vida cotidiana.

Otro asunto a considerar en los sitios que desarrollen herramientas de gestión interactivas es el tiempo de respuesta. La confiabilidad del sitio depende de la velocidad de respuesta que tenga el propio Estado en responder al ciudadano y eso se relaciona estrechamente con la articulación entre los procedimientos habituales de la gestión y el funcionamiento del sitio, vinculada como hemos visto a la unión entre productos del sitio y de la información del municipio. Sin embargo, esto es más un problema de racionalidad de la administración más que de equipamiento informático en red.

Todo esto implica que los sitios tienen que tener por principal característica cautivar a cada perfil de usuario, incentivándolo para que consulte habitualmente

el sitio a través de la sorpresa, lo consulte, envíe mensajes y comience a interactuar con el Estado a través de estas herramientas.

El segundo de los problemas es la *articulación entre la gestión habitual del municipio y las herramientas de gestión por Internet*. Es verdad que los sitios pueden incorporar nuevas herramientas no habituales -correo electrónico, ferias virtuales, mapas virtuales en línea, sesiones de *chat*- pero más importante es cómo pueden transformarse los procedimientos administrativos habituales a través de la gestión por Internet. Un aspecto muchas veces desconsiderado es la oportunidad que brindan las nuevas herramientas para la modernización del Estado municipal.

El uso de Internet en la prestación de servicios al ciudadano genera dos grandes grupos de potencialidades para la modernización de la gestión municipal: por un lado, como ya hemos señalado, la incorporación de las herramientas informáticas podría generar el mejoramiento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad en la gestión municipal, así como crear un ambiente favorable a la creatividad y la innovación. Por otro, permitiría generar una nueva forma de relación entre el Estado y el ciudadano a partir de:

- a. El incremento de la transparencia a partir de la fiscalización directa de la gestión pública por parte de los ciudadanos³.

3 Esta es la potencialidad de Internet más reconocida por el discurso político. Por ejemplo, ver: *Suplemento Informática del Diario Clarín* N° 113, 11/08/1999 y *Suplemento Informática del Diario Clarín* N° 115, 25/08/1999.

- b. Un mayor flujo de comunicaciones entre el Estado y la sociedad civil: el municipio brindando mayor información sobre planes, programas y proyectos de gobierno, así como detectando las tendencias en la demanda de la población, en forma individual o a través de redes ciudadanas⁴.
- c. La mejora de la calidad de los servicios que presta el gobierno local, a través del desarrollo de trámites en línea, acelerando el tiempo de tramitación y resolución de asuntos, así como disminuyendo los costos de producción de expedientes para el Estado y la disminución de los tiempos y costos de traslado para el ciudadano.

Este segundo grupo está obstaculizado por las dificultades originadas en el limitado acceso a computadoras – que a nuestro entender no se resuelve con la instalación de centros comunitarios accesibles –, los niveles de analfabetismo informático son elevados y los costos de acceso a Internet están alejados de la mayor parte de la población. Sin embargo, la desregulación telefónica, el ritmo de crecimiento del número de abonados a Internet y el propio ritmo del cambio tecnológico hace suponer que cada vez más ciudadanos tendrán acceso a esta tecnología, con lo cual el Estado podría, a bajo

costo, realizar acciones anticipadoras de las tendencias futuras.

3. ¿Prestación de servicios es igual a democracia virtual?

Fomentar el desarrollo de herramientas de gestión a través de Internet puede ser un importante mecanismo de impulso al crecimiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, ello exige que exista la voluntad de incorporarlas como instrumentos de transformación del modelo de gestión municipal.

Cierto es que los sitios Web podrían tener potencialmente consecuencias positivas para la democracia y los derechos individuales al impulsar el pluralismo y el acceso a la información pública y permitir una mayor participación del ciudadano en el proceso de toma de decisiones públicas. Sin embargo, esta renovación de las prácticas de la democracia, incorporando al ciudadano a los procesos de toma de decisiones y dándole la posibilidad de examinar más de cerca las acciones de gobierno debe necesariamente prever las posibilidades de incrementar en exceso la representación de los intereses de los sectores sociales que poseen acceso a esta tecnología respecto de otros que carecen de ella.

- 4 Susana Finkelievich (1997) las ha definido como "sistemas informáticos on line concebidos para promover y estimular el uso social de las nuevas tecnologías: la comunicación, la cooperación, la participación y el intercambio de información, experiencias, bienes y servicios entre los ciudadanos y los actores públicos y privados de una comunidad (ONGs, instituciones gubernamentales y empresas privadas), mientras simultáneamente abre la comunidad local a la comunicación en red con la comunidad global". En este sentido ver además Wellman y Gulia (1996).

Además podría suponerse que el uso de las herramientas por Internet no implica un cambio en las conductas ni del propio Estado – hemos visto que los sitios son originados con la finalidad de incrementar el prestigio de la gestión municipal, un interés tradicional de los funcionarios – ni de los propios ciudadanos: si bien se mejoraría la accesibilidad a la información, esto no significa que se cree en el mediano plazo un nuevo tipo de ciudadano, sino más bien que este encontrará una nueva herramienta.

Ello implica, desde nuestra perspectiva, que la modernización del Estado y el incremento de la participación comunitaria no debe basarse en la utilización de las nuevas herramientas informáticas sino apoyarse en ella pero manteniendo los mecanismos existentes de recolección de las demandas ciudadanas - delegados barriales, buzones de queja, servicio telefónico gratuito u otras modalidades implementadas por los gobiernos locales – y de participación comunitaria.

El uso de los sitios debe complementar las acciones de descentralización que desarrollen los municipios pero no constituirse en la base para el desarrollo de democracias virtuales, como en países desarrollados donde la accesibilidad universal no existe aún pero donde se supone que en un plazo relativamente cercano se alcanzará. Como ha señalado Manuel Castells (1997) en una entrevista a la revista electrónica *En.red.ando* (<http://enredando.com>) "*Lo que debemos hacer es utilizar el enorme potencial de Internet, por ejemplo, para revivir la democracia, no en cuanto sustitución de la*

democracia representativa por medio del voto, sino para organizar grupos de conversación, plebiscitos indicativos, consultas sobre distintos temas, proporcionar información a la población". Es decir, usar estas herramientas para transformar el Estado municipal, mejorando su eficiencia y eficacia, y simultáneamente ofreciendo mejores servicios que permitan mejorar la calidad de vida del ciudadano y mejorando su relación con el Estado.

4. Las potencialidades del uso de Internet

Los obstáculos para la difusión de Internet como herramienta de prestación de servicios al ciudadano son grandes: la mayor parte de la población posee dificultades en el acceso a computadoras, los niveles de analfabetismo informático son elevados, los costos de acceso a Internet están alejados de la mayor parte de la población, por lo que el impacto de esta tecnología es aún bajo. Como hemos señalado, cierto también es que la desregulación telefónica, el ritmo de crecimiento del número de abonados a Internet y el propio cambio tecnológico hace suponer que cada vez más ciudadanos tendrán acceso a esta tecnología.

Sin embargo, podría avanzarse en el desarrollo de un conjunto de herramientas que podrían adaptarse a los procedimientos administrativos habituales de los municipios sin mayores inconvenientes:

- Acceso a datos catastrales o planos, a través de sistemas de información geográfica en línea.

- Agenda de correo electrónico de los funcionarios, permitiendo el envío de mensajes de reclamo sobre la prestación de servicios públicos, complementando otros mecanismos de monitoreo del grado de satisfacción del ciudadano.
- Bibliotecas virtuales y acceso a bases de datos remotas.
- Comercio electrónico, como el pago electrónico de tasas municipales, o ferias virtuales de productos elaborados por micro, pequeñas y medianas empresas que no puedan tener sus propios sitios.
- Consultas de estado impositivo en línea.
- Digesto de ordenanzas y decretos.
- Educación no formal en línea, a través de *campus* virtuales.
- El control en línea de las cuentas públicas.
- Información sobre planes, programas y proyectos de gobierno, tanto en las fases de ejecución como de planificación. En este caso, podrían ponerse a consideración las características generales con el fin de recibir sugerencias de los vecinos, complementando las acciones de descentralización.
- Promoción de redes ciudadanas o cívicas.
- Guías de vecinos.
- Servicios médicos y sociales en línea.
- Transmisión de sesiones de Concejo Deliberante -o Municipal -.
- Sesiones en línea entre funcionarios estatales y ciudadanos, con el fin de establecer con precisión cuáles son las reales necesidades sociales a cubrir y detectando las tendencias en la

demanda de la población con las precauciones que antes desarrollamos.

- Trámites en línea acelerando el tiempo de tramitación y resolución de asuntos.

En síntesis, se trata de acciones que requerirían una inversión baja en vistas de los incrementos de la eficiencia, la eficacia y la efectividad que podrían darse. Ello no implica que sostenemos que los gobiernos locales debieran incorporar simultáneamente todas estas herramientas de gestión, sino más bien que las mismas deberían adecuarse a las prácticas administrativas habituales de los municipios así como a las características de los mismos -localización territorial, población, grado de desarrollo-, como a las disponibilidades de recursos técnicos y humanos existentes.

Bibliografía citada

- Castells, Manuel (1997). La izquierda europea tiene una actitud retrógrada respecto de las tecnologías de la información. Entrevista de Luis Angel Fernández Nermana. En: Revista electrónica En.red.ando. 21-10-1997. [Http://enredando.com/cas/cgi-bin/entrevista/plantilla.PI?ident=15](http://enredando.com/cas/cgi-bin/entrevista/plantilla.PI?ident=15).
- Ciborra, Claudio (1993). Teams, Markets and systems. Business Innovation and Information Technology. Cambridge University Press, Boston. EEUU.
- Cravacuore, Daniel (1997). Los sitios Web de los municipios argentinos. Ponencia presentada en el Congreso Virtual Iberoamericano: El Municipio hacia el siglo XXI, organizado por la Red de Información Municipal (RIM-CESEM) y la Red de Investigadores Locales Me-

xicanos. Del 4 al 7 de Octubre de 1999. [Http://www.uam.mx/congvir/congvir.htm](http://www.uam.mx/congvir/congvir.htm).

Fingudievich, Susana (1997). Las Comunidades Electrónicas. En: TELOS. Revista de pensamiento sobre Tecnología y Sociedad No. 50. Madrid. España.

Suplemento Informática del Diario Clarin No. 113 (11-08-99). Los Candidatos frente al Futuro de Internet. Buenos Aires. Argentina.

Suplemento Informática del Diario Clarin No. 113 (25-08-99) Transparencia. Buenos Aires. Argentina.

Wellman, B. y Gulia, M. (1996). Net surfers don't side alone: virtual communities as communities. En: Communities in Cyberspace. Ed. P. Kollork, M. Smith, University of California Press, Berkeley. USA.