

CAPACIDADES POLÍTICAS Y TÉCNICAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES: ESTUDIO COMPARATIVO A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO EN MUNICIPIOS BONAERENSES

Anibal Corrado

Noelia Serra

Referencias de autores

Aníbal Corrado se desempeña actualmente como Secretario de Investigaciones del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza. Es docente en la carrera de Ciencia Política de dicha Casa de Altos Estudios. Es Licenciado en Ciencia Política con diploma 68 de honor de la UBA y Magíster en Ciencia Política por el IDAES-UNSAM. Fue becario de investigación y posgrado del CONICET e investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Se especializó en temas de Estado, administración y políticas públicas.

Noelia Serra se desempeña actualmente como Jefa de Gabinete de la Dirección General de Servicios Desconcentrados. Es docente en la carrera de Ciencia Política en la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales SEDE Argentina (FLACSO).

Resumen

En relación con el nivel nacional se ha logrado cierto consenso en torno a una idea central: más allá de la voluntad política para promover ciertos programas, en cualquier nivel de gobierno, la eficacia de su implementación se vincula con la capacidad del gobierno para hacer efectiva sus decisiones. En ese sentido, Rodríguez (2017) argumenta que dicho aspecto se vincula con el modo en que se administran los recursos humanos, tecnológicos y materiales para conducir la gestión de todo gobierno en el ámbito de sus competencias.

El presente trabajo se propone analizar cómo operan las capacidades políticas y técnicas de gobierno en un nivel de gobierno menos explorado por los estudios especializados en Administración Pública, los municipios. La población elegida para desarrollar el análisis ha sido el conjunto de municipios bonaerenses habida cuenta de consistentes heterogeneidades que presentan.

La gestión de los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires

El presente trabajo que pretende observar las transformaciones en la gestión de los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires, a partir de la incorporación de elementos del denominado GA. Para su abordaje se ha tomado como objeto de observación a los contenidos de las páginas web de los 135 municipios de la mencionada unidad subnacional. Para ello, se ha diseñado un instrumento de recolección de información de los sitios webs que permite su sistematización y comparación. Ello consiste en la operacionalización de los tres conceptos centrales del Gobierno Abierto (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013):

1. **Transparencia.** Se presume que toda información pública es propiedad de los ciudadanos, por lo que éstos pueden acceder de manera transparente, fácil y gratuita a la acción del gobierno, evaluarla y facilitar la rendición de cuentas.
2. **Participación.** Además, los ciudadanos deben poder canalizar su opinión y su compromiso hacia las políticas públicas.
3. **Colaboración.** Se facilita la colaboración con carácter general entre Administraciones Públicas (horizontal y verticalmente en todos sus niveles), y entre éstas y todos los agentes de la sociedad civil, desde organizaciones no gubernamentales hasta sujetos individuales con la finalidad de maximizar la eficiencia y la eficacia de la acción del gobierno.

A partir de estos conceptos y definiciones, se elaboró una grilla para recolectar la información, en la que se indican la presencia o ausencia de políticas y servicios que conforman las dimensiones del Gobierno Abierto. Este primer relevamiento se realizó en tres etapas, entre los meses de agosto y diciembre de 2017. Los municipios fueron agrupados en tres conjuntos según su población, de acuerdo a los resultados del Censo 2010. De este modo, los grupos quedan conformados de la siguiente manera:

- Pequeños: Hasta 19.999 habitantes
- Medianos: Entre 20.000 y 99.999 habitantes
- Grandes: A partir de 100.000 habitantes

Si bien desde el punto de vista de la recolección de información los municipios fueron agrupados de acuerdo a su dimensión en términos de población, a los fines analíticos también se han considerado tanto los aspectos políticos como los económico-productivos de los municipios. Respecto de los políticos, se ha considerado la fuerza política del/la intendente a cargo del departamento ejecutivo. En tanto, para determinar el perfil productivo del municipio se ha seguido la clasificación de Quesada Aramburú y Cadelli (2012), que considera 6 posibles modelos: industrial; industrial mixto; oleaginoso; cerealero; ganadero; y turístico.

En función de lo dicho, se han formulado las siguientes hipótesis, que organizaron el análisis:

- H1: El grado de avance en la implementación de políticas de Gobierno Abierto en los municipios depende de la conjugación de variables políticas, económicas y demográficas.
- H2: La fuerza política Cambiemos ha incorporado en su discurso y en su agenda los elementos de Gobierno Abierto, por lo que resulta esperable encontrar un mayor desarrollo en aquellos municipios cuyo/a intendente pertenece a tal agrupación. (Variable política)
- H3: Una mayor complejidad en el tipo de modelo productivo del municipio conlleva mayor desarrollo de Gobierno Abierto. (Variable productiva)
- H4: Los municipios con mayor población tienden a promover sitios webs más desarrollados en los aspectos aquí estudiados. Por el contrario, una menor densidad poblacional favorece el uso de las redes sociales, o incluso los trámites personales, en detrimento de la página web oficial. (Variable demográfica)

4. Resultados

En esta sección se presentan algunos de los resultados principales organizados por componente de Gobierno Abierto.

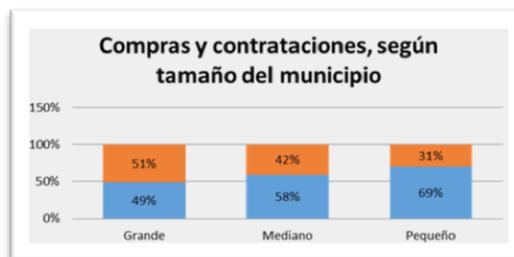
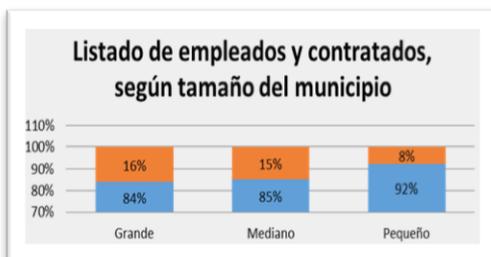
- *Transparencia*



Para la dimensión de transparencia, se incorporan aquí si las webs de los municipios presentan de modo accesible los listados de empleados y contratados, por un lado, y las compras y contrataciones, por otro. A partir de ello, podemos identificar que ningún municipio publica listado de empleados y contratados, excepto, en un pequeño porcentaje, aquellos distritos en los que gobierna Cambiemos. Del mismo modo, donde el ejecutivo está en manos de esa fuerza política, se visualiza una mayor presencia de esa información.

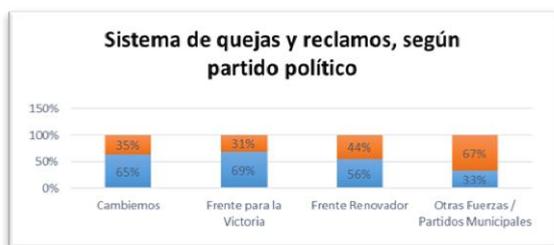


En tanto, si se considera a los municipios en función de su modelo productivo, resulta que la publicación de estos 2 ejemplos de información no depende tanto del tipo de clúster, aunque se destacan los municipios de perfil turístico. No obstante, en términos generales, el clúster de pertenencia no parece ser un elemento de relevancia a la hora de entender la presencia de listado de empleados y contratados.

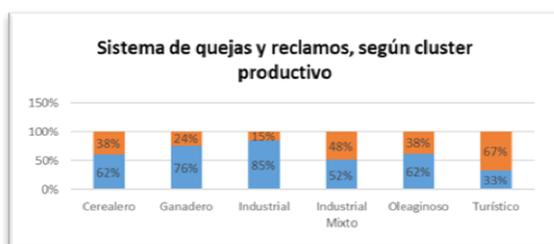


Finalmente, el tamaño del municipio tiene cierto impacto sobre la publicación de información. Si bien aquí sólo se incluyen sólo unos pocos ejemplos, resulta que –tal como se esperaba en la hipótesis- los municipios medianos y grandes presentan sitios webs más desarrollados y con mayor información en comparación con los distritos pequeños.

- *Participación*



La inclusión de sistemas de quejas y reclamos puede ser considerado como un elemento de participación e interacción con la ciudadanía. En este sentido, la tendencia general muestra que aún no es un elemento difundido. Sin embargo, cuando este componente aparece en las páginas web, la mayor presencia de sistemas de quejas y reclamos recae sobre los municipios administrados por partidos vecinales, y siendo que éstos en números absolutos no son significativos, podemos entonces concluir que el resto presenta valores similares. Es decir, la variable política no parece ser determinante.

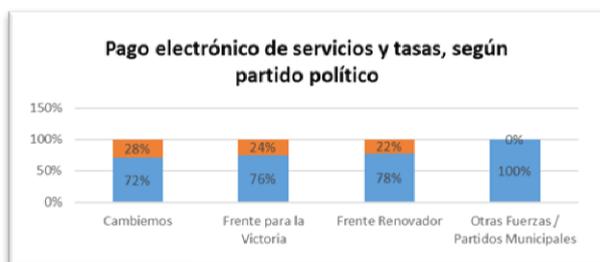


Ahora bien, cuando se considera la incorporación de estos mecanismos participativos desde la óptica de los perfiles productivos, resulta que los municipios con un perfil turístico lideran con amplitud el indicador. Así, en cuanto a la presencia de un sistema de quejas y reclamos, la especificidad productiva hace esperable la presencia de canales que “acerquen” la gestión a sus potenciales (en este caso) clientes. El resto de los perfiles productivos se concentran en un rango similar de presencia (entre un 24% y un 48%), siendo esto solo alterado por la baja presencia de sistema de quejas y reclamos en el clúster industrial (solo un 15%).

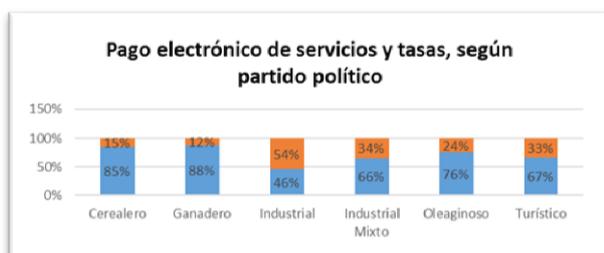


Por último, en relación con el tamaño del distrito, se evidencia que las páginas de los municipios grandes y medianos ofrecen mayores herramientas de interacción. Sin embargo, un mecanismo básico como éste se incluye en menos de la mitad de municipios, sea cual fuera el grupo de pertenencia.

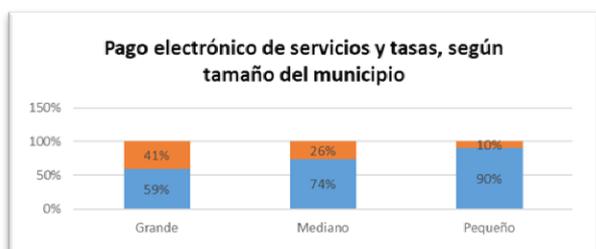
- *Colaboración*



Considerado desde el color político de la intendencia, no se observan diferencias en cuanto a la posibilidad de pagar tasas y servicios desde la web. Los municipios se mantienen en los mismos niveles.



En tanto, a la luz del modelo productivo, nuevamente se evidencia mayor presencia de Pago electrónico de servicios y tasas en aquellos clústeres que presentan complejidad productiva (industrial, industrial mixto y turístico).



Al igual que en otros ejemplos de los presentados, los municipios más grandes tienden a presentar páginas webs más complejas y con posibilidades de interacción.

5. Consideraciones finales

A partir de estos ejemplos, y considerando otros resultados del relevamiento, pueden indicarse algunas tendencias considerables. En términos generales, los resultados obtenidos permiten avalar las hipótesis propuestas. En este sentido, desde el punto de vista político, la fuerza Cambiemos parece haberse valido de algunos componentes de GA para justificar su discurso del cambio y la transparencia. No obstante, los elementos de GA introducidos se mantienen en niveles bajos. En relación al componente productivo, los municipios turísticos, que dependen de la circulación de personas y tratan con “clientes”, suelen presentar webs más desarrolladas, interactivas y con vínculos con sus proveedores de servicios. Por último, el tamaño del distrito parece haber coadyuvado a que los de mayor población canalicen vía web gran parte de la interacción con la ciudadanía. Contrariamente, los municipios pequeños evidencian webs muy básicas y poco interactivas, pero han priorizado el contacto mediante redes sociales.

También es importante señalar que algunos de los desafíos impulsados por la implementación de varias de las herramientas aquí presentadas como representativas del

GA en los municipios, requieren no solo de la voluntad política sino también de aspectos relacionados con la gestión municipal-administrativa propiamente dicha; se trata de contar con recursos (financieros y humanos) capaces de desenvolver algunas herramientas con cierta complejidad y mantenerlas en el tiempo.

De esta manera no es casual que haya prácticamente paridad de resultados en la ejecución de los instrumentos si estos pudieran ser divididos por su grado de complejidad en la implementación, monitoreo y sostenimiento en el tiempo. Es decir que a menor dificultad en el cumplimiento de algunas de las premisas aquí relevadas (por ejemplo, la publicación del listado de autoridades, cuya ejecución es realizada una única vez y sin mayor nivel de conflicto) es esperable que su presencia sea elevada. El ejemplo contrario se da en el caso de la implementación de un sistema de quejas y reclamos, cuya operación requiere de una estructura que lo diseñe, lo implemente, lo sostenga en el tiempo y lo difunda, implicando – ciertamente- un grado de complejidad elevado para las muchas veces magras capacidades municipales. De nuevo, en aspectos tales como el recién descrito encontramos resultados similares independientemente del partido político en el ejecutivo, el perfil productivo o el tamaño del gobierno local.

Esto permite concluir que, más allá de la voluntad política para promover ciertos programas, la eficacia de su implementación se vincula con la capacidad del gobierno local para hacer efectiva sus decisiones. Y “este aspecto está directamente vinculado con el modo en que se organizan los recursos humanos, tecnológicos y materiales para llevar adelante la gestión de gobierno en el ámbito de sus competencias” (Rodríguez, 2017: 4).

6. Referencias

- Pagani, M. y M. Pau (2014). “NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: Resultados de un estudio sobre sus portales web”. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. *Memoria Académica*. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4381/ev.4381.pdf
- Poggi, E. (2013). “Gobierno electrónico, gobierno local y gestión tecnológica”. En: Pando, D. y N. Fernández Arroyo (comps.), *El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones*. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés.
- Quesada Aramburú, J. y E. Cadelli (2012). “Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses”. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo DPEPE N°04/2012. Diciembre.
- Quintanilla Mendoza G. y J. Gil García (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramírez Alujas, A. (2012a). “El gobierno abierto en América Latina”. *Revista Política Digital*, N° 70 octubre/noviembre, pp. 12-15.
- _____ (2012b). “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?” *Revista Más Poder Local*, N° 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza, pp. 14-22.
- Rodríguez, J. (2017). “Capacidades estatales para las políticas públicas en los gobiernos subnacionales de Uruguay”. Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio.