

**Experiencias andinas de  
gobierno electrónico:  
La problemática de la  
participación ciudadana**

**FLACSO - Biblioteca'**

Belén Albornoz y Martín Rivero, editores

**Experiencias andinas de  
gobierno electrónico:  
La problemática de la  
participación ciudadana**

**FLACSO - Biblioteca**



**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**

Fecha: 00-11-07

Categoría:

Procedencia:

Código:

Donación: FLACSO - Ecuador

750 12  
E 216  
208

REG. 00019518

CUT. 6354

BIBLIOTECA - FLACSO

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

IDRC-CRDI  
250 Albert St.  
P.O. Box 8500  
Ottawa, Ontario - Canadá  
Telf.: (613) 2366163  
Fax: (613) 2387230

Esta publicación ha sido posible gracias a los fondos asignados por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI), Ottawa, Canadá.

ISBN: 978-9978-67-143-6  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RisperGraf C.A.  
Quito, Ecuador, 2007  
1ª. edición: octubre, 2007

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Prólogo</b> .....	9
<i>Belén Albornoz</i>	
<b>Introducción</b>	
<b>Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana</b> .....	11
<i>Martín Rivero</i>	
<b>Estudio de caso: Versiones de gobierno electrónico implementadas en el municipio de Quito</b> .....	19
<i>Belén Albornoz</i>	
<b>Estudio de caso: Uso social, apropiación e impacto de Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto, Nariño, al sur- occidente de Colombia</b> .....	109
<i>Olga P. Paz Martínez</i>	
<b>Estudio de caso: Gobierno electrónico en el municipio de La Paz Tendiendo puentes del e-gobierno a la e-gobernanza municipal</b> .....	209
<i>Gabriela L. Ugarte Borja</i>	
<b>Experiencia de gobierno electrónico en la región andina: una visión de conjunto</b> .....	281
<i>Belén Albornoz</i>	

# Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana

Martín Rivero Illa\*

## Introducción general

Hace tan solo un cuarto de siglo, muy pocos países de América Latina vivían bajo regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos básicos era un privilegio que pocos habitantes podían disfrutar. En ese marco de gobiernos militares extendidos y libertades restringidos en toda la región, el ejercicio efectivo de los derechos en general, y los de participación política en particular estaba, en el mejor de los casos severamente restringido, cuando no totalmente suprimido. En la mitad de la década de los años 80, en el marco de la severa crisis económica y social de la denominada década perdida de nuestro continente, se abrirían, muchas veces violentamente, instancias de movilización social y política que darían paso complejos procesos de transición a la democracia.

Las incipientes democracias latinoamericanas se enfrentaron entonces a un largo camino de pacificación, recuperación de las libertades y de reconstrucción de los regímenes democráticos que permitiera el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos de los latinoamericanos. Esta tarea demandó un prolongado esfuerzo de “transición democrática”, proceso magistralmente analizado en la ya famosa obra de Juan Linz y Alfred Stepan (Linz; Stepan 1996).

---

\* Investigador del Área de Desarrollo, Globalización y TIC del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Ya en los años 90, el continente se veía sacudido, una vez más, por la segunda generación de reformas, esta vez centradas en la reformulación de la relación estado-mercado en el continente. Bajo el paraguas del “Consenso de Washington” la mayoría de los gobiernos de la región emprendieron, con distinta intensidad y diverso grado de éxito, severos programas de estabilización y ajuste estructural.

A fines de los años 90 ya era bastante claro que el proceso de ajuste estructural no había logrado los resultados prometidos por los organismos multilaterales de crédito. Los niveles de pobreza y desigualdad del continente se mantuvieron altos, en muchos casos inclusive aumentaron, tanto académicos como actores políticos y sociales empiezan a coincidir en la visión de que con la sola existencia de los derechos cívicos, no asegura un efectivo ejercicio de la democracia para todos los ciudadanos. Empieza entonces a ganar terreno la idea de “calidad de la democracia”.

El informe elaborado en 2004 por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos” bajo la dirección académica de Guillermo O’Donnell marca un hito en este sentido. Dicho informe destaca la evolución de la democracia en el continente y la calidad de la misma, aunque advierte sobre el un severo déficit, su incapacidad de resolver dos de los principales problemas del continente, los altos niveles de pobreza y desigualdad.

Entre otros aportes a la conceptualización teórica de la democracia en nuestro continente, el informe sostiene que la democracia es una cierta forma de construcción de la ciudadanía; una determinada forma de organización del poder que requiere la existencia de un Estado que funcione bien para sus ciudadanos.

Asimismo, implica una ciudadanía integral que comprende el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.

Para que la democracia cumpla con estas funciones de construcción de ciudadanía, de mejora en la eficiencia del Estado y el ejercicio efectivo de los derechos políticos, civiles y sociales, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) constituyen un instrumento privilegiado de nuestra sociedad contemporánea. Las posibilidades que estas tecnologías brindan, o pueden llegar a brindar, para mejorar la calidad democrática, tanto

en términos de la demanda y provisión de servicios públicos, como de efectiva participación ciudadana, son tan prometedoras como desconocidas hasta el momento.

A pesar de que la revolución tecnológica de las TIC comenzara ya hace casi dos décadas, todavía existe muy poca acumulación académica desde las ciencias sociales que analice sustantivamente las incipientes experiencias de gobierno electrónico en nuestro continente. El análisis de las potencialidades reales de las TIC, y por tanto también de las limitaciones, para contribuir a la construcción de una mejor democracia, es una tarea tan compleja como necesaria. Esta difícil labor, tiene aun limitados aportes en el continente latinoamericano en general, y son (o eran) prácticamente inexistentes para la región andina en particular.

En este sentido, esta publicación constituye un aporte significativo para la construcción de un saber específico sobre la materia con perspectiva teórica global pero elaborado desde las experiencias concretas que en esta materia existe en la región andina. En este libro, el lector interesado sobre la situación del gobierno electrónico en el continente latinoamericano encontrará una muy buena caracterización de la situación actual de la región andina, un exhaustivo análisis crítico de diversas experiencias concretas en algunos de sus países, así como aportes sustantivos para la construcción colectiva de conocimiento académico relevante sobre las perspectivas del gobierno electrónico en América Latina.

### **Estructura del libro**

El primer artículo, denominado “Versiones de gobierno electrónico implementadas en el Municipio de Quito”, Belén Albornoz nos presenta un análisis sobre la participación ciudadana en la ciudad de Quito, particularmente centrada en el proyecto Quito Digital. Se trata de un muy buen artículo, tanto en su contenido sustantivo como en su estructura formal. A lo largo del texto la autora combina el análisis teórico-analítico con la presentación de ejemplos concretos o descriptivos de sus argumentos, haciéndolo en el mismo cuerpo de cada sub-capítulo. Esto sin duda constituye una apuesta muy arriesgada que la autora logra resolver con destacable éxito.

El artículo que aborda temas y definiciones complejas como la e-política, la democracia electrónica o el concepto de ciudades digitales, entre otros, introduce elementos más que interesantes a la discusión como lo son los desafíos de la democracia delegativa y su eventual articulación con los mecanismos de gobierno electrónico a la vez que presenta críticamente conceptos complejos como “la cultura de la participación ciudadana y el mundo virtual”, o el tratamiento de la información “como un derecho de los ciudadanos”. Asimismo, se presentan un conjunto de conceptos relativos a los eventuales impactos sociales del gobierno electrónico en Ecuador como el acceso, información, contacto con la autoridad, entre otros. Estos elementos son centrales para considerar cualquier posible estrategia de implementación GE, relevante también para lo otros países andinos.

En definitiva, el artículo nos aporta una muy buena base teórica general sobre la temática, un agudo análisis crítico y evidencia empírica de ejemplos concretos que sustentan los argumentos que se exponen. La autora logra, entonces, con gran eficiencia esa virtuosa combinación de teoría y práctica en un documento de gran densidad académica en su contenido, pero a la vez de una lectura ágil y con información clara y precisa.

El segundo artículo titulado “Uso social, apropiación e impacto de la herramienta Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto en Colombia” es un estudio de caso realizado por Olga Paz. El mismo se centra en el análisis de en qué medida los ciudadanos utilizan Internet como herramienta de demanda de rendición de cuentas y por tanto como un medio para lograr una mejor transparencia en la gestión pública y de ejercicio efectivo de los derechos de participación.

El artículo desarrolla un marco teórico exhaustivo y pertinente, con un gran nivel de detalle, abordando conceptos como sociedad de la información y el conocimiento, las diferentes visiones sobre la virtualidad, la construcción de ciudadanía en América Latina, el Estado- Nación y los nuevos conceptos del territorio, participación ciudadana y TIC, entre otros. Esto le proporciona una muy buena densidad conceptual al trabajo, aportando un marco teórico construido en una virtuosa combinación de literatura proveniente de la sociología y la ciencia política, utilizando también literatura del institucionalismo, el derecho, la teoría de la comunicación y el desarrollo local.



Asimismo, la autora nos brinda una detallada descripción de las funcionalidades y secciones del portal del gobierno municipal. Pero, lo más interesante es que además de describir sus características y funcionamiento, lo realiza con un destacado análisis crítico de las implicancias de cada una de estas funciones y el dinamismo en el uso que tienen cada una de ellas. Seguramente el lector encontrará estas secciones muy interesantes y sustantivas.

Cabe destacar también las referencias a temas centrales como por ejemplo el rol de liderazgo en la implementación y seguimiento del gobierno electrónico que tienen los gobiernos locales; los cambios en la cultura organizacional de los propios funcionarios del gobierno en el uso de herramientas electrónicas o las diferencias generacionales existentes en la incorporación de las herramientas TIC, entre otros. Estos temas planteados como claves en este proyecto en particular, constituyen insumos perfectamente aplicables a cualquier otra iniciativa de GE en América Latina; y por tanto un aporte original y sustantivo que merece ser destacado de este artículo.

En resumen, el lector se encontrará con un artículo riguroso en la presentación y análisis de la información que brinda un aporte relevante para la comprensión de la situación del gobierno electrónico en Colombia en general, y de la situación en la municipalidad de Pasto en particular. La profundidad del análisis, minucioso y solidamente sustentado en términos teóricos, hace que las conclusiones y recomendaciones indicadas sean generalizables a buena parte de las iniciativas en GE para toda América Latina.

El tercer artículo, se titula: “Gobierno Electrónico en la Municipalidad de la Paz: Tendiendo Puentes del e-gobierno a la e-gobernanza municipal” escrito por Gabriela Ugarte Borja. El mismo aborda el desarrollo del uso de las TIC por parte del gobierno de la municipalidad de La Paz analizando cuál ha sido la respuesta y uso efectivo por parte de los ciudadanos a esas iniciativas, en una perspectiva de estudio de la “calidad de participación”. Se trata de un muy buen artículo de contenido sustantivo y pertinente, muy bien escrito y con una forma de presentación de la información que le resultará atractiva para el lector. Su estructura formal es muy buena lo que facilita la comprensión del argumento que se intenta transmitir haciendo muy fluida la lectura.

Entre otros aspectos a destacar, a lo largo del texto, la autora realiza una contextualización general de indicadores y marco normativo de Bolivia en general, y de La Paz en particular, que resulta muy clarificadora y útil para el lector. Entre otros instrumentos metodológicos utilizados, la autora realizó diversos *focus groups* de usuarios de servicios de gobierno electrónico. Las conclusiones de la información recabada en estos grupos es uno de los principales méritos del artículo, ya que la voz de los verdaderos protagonistas o usuarios finales de los servicios rara vez aparecen en los estudios de este tipo. Asimismo, el análisis y la interpretación crítica de los datos que se presentan es destacable, y constituye un aporte significativo a la publicación en su conjunto.

En resumen se trata de un buen artículo que realiza un aporte original para comprender la situación actual del gobierno electrónico en Bolivia. Incorporando las perspectivas tanto desde la oferta, es decir los gobernantes que desarrollan las iniciativas, como desde la demanda, los propios ciudadanos.

El último artículo del libro, se titula “Experiencias de gobierno electrónico en la región Andina”. En él Belén Albornoz nos presenta un excelente compendio de los principales aportes realizados por los distintos artículos presentados.

Este texto final del libro no sólo recoge adecuadamente las características más salientes de cada uno de los estudios de caso incluidos, sino que los problematiza en conjunto los ejes más relevantes en el análisis de estado de situación y perspectiva del gobierno electrónico en la región andina. Estos aportes son aplicables al resto del nuestro continente al referirse a temas como participación ciudadana, la inclusión y el rol de los ciudadanos desde esta nueva perspectiva del gobierno electrónico. El texto es ágil en su lectura, muy informativo y sustantivo en su contenido, conformando un excelente cierre para el libro.

Cumplo con advertir a los colegas docentes que utilizarán este libro para sus cursos universitarios, que seguramente este artículo de Albornoz será una verdadera tentación para aquellos estudiantes no siempre deseosos de lecturas prolongadas y siempre inteligentes maximizadores de su tiempo. También aquellos decisores de políticas, normalmente lectores de poco tiempo y menor concentración, podrán tomar con este artículo una estrategia de *fast track* para acercarse al

conocimiento de la situación y perspectivas del gobierno electrónico en los países andinos.

En ambos casos, para aquellos ante quienes estos lectores deben rendir cuentas, es decir los profesores que toman los exámenes en un caso y los ciudadanos que los eligen en el otro, les quedará la tranquilidad que lo incluido en este artículo final será más que útil para la comprensión de un muy complejo fenómeno que este libro procura abordar.

### **Bibliografía**

Linz, Juan, y Stepan, A. (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* Baltimore: Johns Hopkins University Press.