

**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
20 8

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

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

Presentación	7
Prólogo	9
<i>Belén Albornoz</i>	
Introducción	
Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana	11
<i>Martín Rivero</i>	
Estudio de caso: Versiones de gobierno electrónico implementadas en el municipio de Quito	19
<i>Belén Albornoz</i>	
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	109
<i>Olga P. Paz Martínez</i>	
Estudio de caso: Gobierno electrónico en el municipio de La Paz Tendiendo puentes del e-gobierno a la e-gobernanza municipal	209
<i>Gabriela L. Ugarte Borja</i>	
Experiencia de gobierno electrónico en la región andina: una visión de conjunto	281
<i>Belén Albornoz</i>	

Estudio de caso: Versiones de gobierno electrónico implementadas en el Municipio de Quito

Belén Albornoz

Introducción

Las nuevas tecnologías han conducido el cambio de la sociedad industrial a la sociedad de la información y el conocimiento y, al mismo tiempo han inaugurado soportes de información y sistemas de representación que han creado vínculos económicos y políticos dentro de las sociedades que los utilizan. Después de más de una década de Internet, vemos cómo las NTIC han cambiado la manera de los hombres de re-imaginar sus realidades, por una parte, generando un vínculo innegable entre tecnología y desarrollo y, por otro lado, aumentando la denominada brecha digital como factor de desigualdad entre los ciudadanos.

A fines de los años noventa surgen los gobiernos electrónicos, por una parte como resultado de estos procesos de incorporación de la tecnología por parte de la sociedad, y por otro lado, debido a factores propios de la última década del siglo XX: el nacimiento de la sociedad de la información, la globalización económica y cultural, el debilitamiento institucional y funcional de los estados-nación, los procesos de descentralización estatal y las nuevas formas de experimentar con la democracia directa.

El concepto de gobierno electrónico es rápidamente apropiado en América Latina por los gobiernos locales, en especial por los municipios, considerando que Internet puede ser una herramienta útil de gobernabilidad. Pero, apostar por este tipo de proyectos se debe solamente a una tendencia regional y mundial, ¿o tiene antecedentes más complejos? Consideramos que existen otros temas de fondo que propician la apropia-

ción de las tecnologías en temas de gobernabilidad como son el surgimiento de la e-política, la e-democracia y la e-participación; dentro de un contexto de evolución democrática donde se evidencia la crisis de representación de la democracia delegativa, la exigencia de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos ante la falta de transparencia de la gestión administrativa de los gobiernos, y ante el afianzamiento de la corrupción como modelo de acumulación de política.

En este escenario la cultura cibernética empieza a transformar las dinámicas de participación ciudadana, el desanclaje de tiempo y espacio en la Internet ofrece la oportunidad de estar en varios lugares a la vez propiciando la comunicación sincrónica y asincrónica, la creación de foros virtuales, de listas de correo electrónica y de sitios Web como observatorios de políticas públicas, donde los sujetos pueden intercambiar información sin mediación de los entes gubernamentales o de los medios de comunicación. De este modo, los ciudadanos encuentran medios alternativos para debatir temas de interés local o nacional dando paso a contenidos propios de sociedad civil que pueden ser difundidos con una facilidad nunca antes imaginada.

Esta necesidad de información que la cultura mediática ha ido ocasionando encuentra también su respuesta por parte de los gobiernos de todos los niveles. Generando así, en el mejor de los casos, espacios de interlocución entre el gobierno y los ciudadanos, y la inclusión de nuevos actores en el quehacer de las políticas públicas.

Las nuevas tecnologías, por otra parte, están revolucionando las interfaces políticas desde su raíz, en la actualidad, ciertos autores debaten si existe o no la e-política.¹ Puesto que como lo señala Prince, en realidad de lo que se debe discutir es de política en la sociedad del conocimiento, incorporando así los efectos de las nuevas tecnologías a esta esfera y dejando de lado prefijos como *e-* estrictamente para las dinámicas que se realizan *online*. En todo caso, los públicos de la e-política, según el mismo actor son los propios gobiernos, los medios de comunicación, los grupos de interés y el público en general, donde todos pueden ser emisores y receptores simultáneamente (Prince, 2005).

1 E-política es “la actividad política que se desarrolla online (este sería un sentido muy realista, concreto y estricto) y asimismo a la actividad política realizada con ayuda de las herramientas y medios TIC”. Prince. <http://www.links.org.ar/news/gaceti-libro2.htm>

Sin embargo, el hecho de que un porcentaje mínimo de la población se conecte, y que de ese número de habitantes, otro rango todavía más reducido efectivamente realice actividades políticas en línea, desvirtúa los efectos e incidencias que puede tener la e-política sobre el resto de la población. En todo caso nos encontramos frente a una nueva tendencia, que no puede pasar desapercibida ni ser minimizada en términos cualitativos, especialmente si vemos que algunos factores de la e-política, como el ciberactivismo está tomando forma y fuerza a nivel global.²

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar cómo el gobierno electrónico del Municipio de Quito replica en el espacio virtual la gestión municipal fuera de la Web, y estudiar si los ciudadanos efectivamente participan de los programas, proyectos y gestión de las políticas públicas de su ciudad a través de la interfaz.

Objetivos específicos

Estudiar la estructura de participación ciudadana que el Municipio de Quito ha institucionalizado a través de leyes y ordenanzas municipales.

Realizar un diagnóstico del estado del sitio Web del Municipio de Quito como su primera versión de gobierno electrónico, desde las posibilidades de democracia electrónica.

Realizar una descripción del proyecto “Quito digital” como la segunda versión de gobierno electrónico y los procesos de participación que ha incluido o excluido.

2 Tal ha sido el caso del Caucus de sociedad civil en las Cumbres de la sociedad de la información.

Marco teórico

La participación ciudadana está dando sus primeros pasos hacia la e-participación, delineando características y exigencias propias. En principio lo está logrando gracias a su propia iniciativa, tanto en lo referente al acceso, a la conectividad y al empoderamiento de las herramientas tecnológicas. Puesto que en Ecuador hasta ahora no se han implementado centros de acceso –gratuitos o de bajo costo- para los grupos poblacionales menos favorecidos, tampoco se han tomado medidas que ayuden a reducir los costos de conectividad –los más caros de toda Latinoamérica-; ni se han diseñado campañas masivas de formación tecnológica que posibiliten a la población adquirir también el capital simbólico necesario para facilitar su participación política.

El acceso, los costos de conectividad y los procesos de desarrollo de destrezas en el uso de las TIC, han tenido que asumírselos completamente los ciudadanos que han apostado por diferentes razones a la alfabetización digital ocasionando lo que ciertos autores denominan “sistemas emergentes”³, teoría que intenta explicar cómo los ciudadanos partiendo de un nivel inferior, empiezan a organizarse sin pautas predefinidas hasta un nivel superior, ocasionando comportamientos y patrones que pueden ser replicados, pasando así –en este caso- del estado de usuarios a actores en materia de políticas públicas, capaces de generar un nuevo tejido social y una nueva realidad al margen de la voluntad inicial del Estado o de las propias organizaciones de sociedad civil.

Para que el sistema emergente de la e-participación ciudadana se constituya, es necesario que se genere el *habitus*⁴ de la participación y se cons-

3 La teoría de los sistemas emergentes es desarrollada por Steven Johnson en su libro *Sistemas emergentes o qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*, teoría que ha sido adoptada por varios autores de las ciencias sociales para explicar las dinámicas de la incorporación e impacto de las TIC en la vida cotidiana.

4 “Para Bourdieu (1997) la definición de “campo” debe entenderse relacionada con el concepto de “habitus” y “capital” al interior del mismo. “El ‘campo’ es una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones son definidas objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación actual y potencial en la estructura de la distribución de las distintas especies de poder (o de ‘capital’) cuya posesión determina el ingreso a los beneficios específicos que están en juego en el campo y, al mismo tiempo, por sus relaciones objetivas con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)”. “Un capital o una especie de capital es aquello que es eficiente en

truya capital simbólico a través de nuevas representaciones de los discursos circulantes, prácticas y experiencias que produzcan contenidos propios e imaginarios sociales capaces de fundamentar las negociaciones -en los distintos campos- de las relaciones de poder entre los ciudadanos y los distintos actores en la esfera pública.

Dentro de este contexto, incluso la propia democracia está siendo resignificada por la influencia tecnológica. Ahora podemos analizar un nuevo tipo de democracia, la democracia electrónica.

La democracia electrónica

La democracia electrónica ha sido objeto de estudio desde antes de la propagación de la Web, con la aplicación de las tecnologías de telecomunicaciones a la democracia, a partir de los años sesenta se han elaborado estudios sobre las consecuencias de la aplicación de las tecnologías a la democracia. Estas investigaciones además de analizar el nuevo uso de las tecnologías en la vida política, han intentado estudiar las cuestiones filosóficas que están en juego en la democracia electrónica, temas más antiguos y de difícil solución.

A nivel académico existen dos corrientes, una a favor y otra en contra de los beneficios de la democracia electrónica. En ambos casos se hace referencia a una nueva etapa política de comunicación no mediada por los medios tradicionales.

Quienes la defienden, sostienen que la tecnología facilita la participación y colabora a la educación política de los ciudadanos. Consideran que la democracia tradicional, en términos de participación directa, ha fracasado por cuatro factores: el tiempo, el tamaño, la información y el acceso; factores que derivan además de la ignorancia política de los ciudada-

un campo determinado, como arma y como objeto de lucha a la vez, es aquello que le permite a su poseedor ejercer un poder, una influencia, esto es, que le permite existir en un campo determinado". El *habitus* es un modo de percibir, pensar y actuar, es tener incorporado un capital al modo de hacer las cosas."

Eserer Schiavo, Sol Quiroga, Daniel Carceglia, Leandro Coppolecchio, Daniel Cravacuore, *Internet y gestión local: Hacia la creación del habitus en el ciudadano.*

<http://www.flacso.org.ec/docs/sfintschiavo.pdf>

nos de a pie y de las desigualdades en la distribución de los recursos que afectan la capacidad de la gente para integrarse.

Así, la democracia electrónica ofrece una solución a estos problemas, puesto que en un mundo interconectado el problema del tiempo se resuelve al evitarse los desplazamientos físicos a los encuentros presenciales; el tamaño recibe el mismo tratamiento al volverse el espacio físico un tema irrelevante al no tener que reunir a miles de personas en un mismo lugar; la información y el acceso a la misma tienen mayores canales de difusión y distribución y no está mediada por los medios, sino que es producida directamente por los ciudadanos.

Existen autores que sostienen que la democracia electrónica incorpora funciones claves como articulación de intereses, procesos de toma de decisiones e intercambio de información entre actores, a los criterios básicos de democracia tradicional: participación efectiva, igualdad política, entendimiento ilustrado, control de la agenda por parte de los ciudadanos y garantías de igualdad básica entre las facilidades.⁵

Quiénes están en contra se dividen en cinco tendencias: la primera se concentra en las dificultades teóricas que implica la idea de democracia que no pueden resolverse a través de la tecnología; la segunda critica que el acceso a la información y a la tecnología tengan como consecuencia directa una mejora a la calidad de la democracia; la tercera considera que se trata de una versión degradada y empobrecida de la democracia ideal, bien porque induce al ciudadano a perder el contacto con el mundo y a actuar desde la comodidad de su casa, y porque en el peor de los casos se pierde el sentido de responsabilidad social y de participación comunitaria, acabando con el elemento clave de la democracia: la deliberación; la cuarta analiza cómo la democracia electrónica puede estar al servicio de los intereses del poder, despolitizando la política y transformando al ciudadano en consumidor; y la quinta afirma que este tipo de democracia excluye a un gran porcentaje de la población, pues establece una nueva categoría de ciudadanos, los “conectados”, dejando fuera a quienes no tienen acceso a la red.

5 Dahl R. citado por Joan Oriol Prats y Oscar del Álamo en *Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos*, http://www.revistafuturos.info/futuros_4/democr_elect_1.htm

Pero otros análisis son posibles para comprender los procesos que están impulsando la tendencia hacia la democracia electrónica.

Uno de ellos es el fracaso de la democracia delegativa, que como señala Goldstein, se debe a la escasa responsabilidad por las acciones públicas, la falta de rendición de cuentas de los funcionarios, los altos niveles de corrupción en las distintas esferas gubernamentales, los acuerdos corporativos entre los intereses transnacionales y las dirigencias políticas locales, todo ello enmarcado en una falta de cultura de colaboración que deviene en desapego, por parte de la ciudadanía, a la cosa pública, y que resulta a su vez en una ausencia de compromiso con el destino colectivo con una enorme dependencia de los liderazgos políticos, fundamentados en regímenes presidencialistas en desequilibrio con los otros poderes del Estado susceptibles de presiones internacionales.⁶

Un segundo análisis está vinculado a la dimensión de la participación. El tipo de participación que se está impulsando desde la democracia electrónica se enmarca más en la democracia participativa, la cual articula la representatividad con la participación directa. Sus objetivos son coordinar los intereses de los distintos actores, agenciar el control de la gestión pública en un régimen donde las actorías locales se consoliden contribuyendo a la redistribución del poder y a la transparencia de la administración pública. Por ende, se trata de un tipo de participación más directa que posiciona a los ciudadanos como actores activos -no sólo como receptores de información- que se incorporan al quehacer político a través de redes sociales (veedurías, organizaciones de sociedad civil, ONG) y donde los mismos se plantean ser copartícipes de la cosa pública.

En los países latinoamericanos, estas nuevas actorías de parte de la sociedad civil se ven particularmente impulsadas para tratar de detener los altos niveles de corrupción alcanzados a nivel político y gubernamental por varios Estados de la región. A través de acciones concretas se intenta dinamizar nuevas estructuras de participación ciudadana, forzando a los gobiernos a incorporarlas en la toma de decisiones políticas, en algunos casos de forma coyuntural, en otros casos para convertirse en patrones

6 Goldstein Roxana, *Sociedad de la Información, Democracia y Desarrollo local: Las TIC como herramientas para el fortalecimiento de procesos decisorios participativos en la gestión local*.
<http://links.org.ar/news/gaceti-libro2.htm>

que se extienden tanto en los gobiernos seccionales como en los gobiernos centrales.

La democracia electrónica debe ser analizada también con respecto a los medios de comunicación y a la cultura del espectáculo. Los medios que en el Ecuador son mayormente utilizados son la radio y la televisión, en ambos medios la información política está mediada, bien por los periodistas, bien por los propios actores políticos. Existe “un sector muy importante de la población que no lee ningún periódico, que está atado de pies y manos a la televisión como fuente única de informaciones” (Bourdieu 1997).

El impacto de la televisión sobre el desarrollo de la democracia ha sido profundamente estudiado y los resultados son bastante negativos. Mander esboza siete características antidemocráticas inherentes a la televisión: separa a la gente entre sí; elimina el conocimiento personal suprimiendo el contexto natural en que es descubierta; elimina puntos de comparación; apela más al conocimiento sensorial que a la conciencia; ocupa la mente y sustituye el espacio necesario para la reflexión; homologa conocimiento e información; y provoca el letargo (Mander 1978:13-28).

Con la llegada de los nuevos medios de comunicación, la televisión como vehículo político puede ser reconocida como mediador limitado. La televisión es defectuosa en dos sentidos fundamentales: comunica hacia, no con, el espectador, y está mediada, es decir, que intereses corporativos y comerciales, así como la naturaleza de sus profesionales determinan el contenido.

En nuestros sistemas democráticos rara vez se pregunta al ciudadano. La dialéctica democrática se ha convertido en un espectáculo que no pregunta nada al ciudadano individual, aparte del voto electoral. Se ha sustituido el diálogo político por un monólogo de imágenes y sonidos, donde los medios (televisión, radio y prensa escrita) se han convertido en la retaguardia de la política contemporánea y han sustituido el tradicional cara a cara entre el ciudadano y el político.

En contraposición, las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información y su perspectiva de comunicación interactiva y directa (no mediada) pueden revolucionar el discurso público y político porque, según Abramson, Arterton y Orren (1988), superan los límites previos de volumen de información que puede ser intercambiada, posibilitan el

intercambio de información sin tener en cuenta el tiempo ni el espacio, incrementan el control que tienen los consumidores sobre los mensajes, incrementan el control de los emisores sobre las audiencias que reciben sus mensajes, descentralizan el control sobre las comunicaciones y ofrecen nuevas capacidades. Pero por sobre todo, porque son medios interactivos que posibilitan bidireccionalidad.

Gobiernos electrónicos

Las experiencias de gobierno electrónico surgen a partir de la segunda mitad de los años noventa con varios objetivos en mente: facilitar la gestión local, estimular la participación ciudadana para superar la falta de interés y compromiso de los habitantes hacia los asuntos públicos y, posibilitar a los gobiernos locales unir recursos y experiencias en la aplicación de TIC en la gestión urbana (a través de la tecnología reducir los trámites burocráticos, aumentar la seguridad y rapidez en la circulación de documentos y ofrecer servicios en línea que beneficien a los ciudadanos).

Pero los objetivos iniciales han derivado en una transformación cultural e institucional del gobierno local enfocada en la gobernabilidad, que incluye áreas como la descentralización, eficacia y transparencia en la gestión gubernamental, inclusión de las necesidades ciudadanas y prácticas de rendición de cuentas, entre otras.

Además, el desarrollo de la democracia electrónica ha provocado ciertas cuestiones que deben ser tomadas en consideración:

- Los sistemas de los gobiernos electrónicos deben ser interactivos confiables y seguros.
- Los proyectos de gobierno electrónico deben vincularse a las oportunidades de acceso de los ciudadanos a las herramientas tecnológicas.
- Es necesario legislar sobre los procesos de comunicación de los ciudadanos y de las organizaciones comunitarias.
- Surgen nuevos tipos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

- Se debe innovar en modelos de servicios públicos electrónicos que tengan en cuenta la seguridad de los datos sensibles de los ciudadanos.
- Es necesario definir los modelos de comunicación entre los ciudadanos y los funcionarios municipales tomando en cuenta la idiosincrasia local.
- Y, es fundamental la elaboración de portales y sitios Web públicos que generen información relevante, que profundicen el grado de detalle de los proyectos y, que incorporen espacios interactivos que garanticen el diálogo entre los funcionarios y los ciudadanos

Sin embargo, es prudente analizar la tendencia hacia la democracia electrónica, también como un síntoma de la crisis de legitimidad y de estabilidad política de la democracia representativa; que por una parte expone el debilitamiento de los sistemas políticos convencionales y, por otro lado, niega la magnitud del problema a través de la simple sustitución de los canales de comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos.

En América Latina, los gobiernos electrónicos se han focalizado en el servicio electrónico y la información, pero la participación ciudadana no ha sido considerada como componente importante de la estructura del gobierno electrónico. Esta característica se extiende al e-gobierno a nivel mundial, excepto los países nórdicos, Estados Unidos y Canadá, donde la cuestión de la democracia electrónica exhibe particular valor.

En parte porque para generar democracia electrónica es necesario que la participación ciudadana esté instalada en la sociedad, como tema transversal en la gestión pública, y de otro lado, porque para que exista democracia electrónica es necesaria la masificación del acceso a las TIC.

Por ello, el verdadero desafío del gobierno electrónico es reestructurar las TIC para que tengan utilidad estratégica, y al mismo tiempo reestructurarse a sí mismo para poder utilizar las posibilidades que las TIC ofrecen, incorporando procesos que van más allá del rediseño gubernamental.

Gobiernos electrónicos para ciudades digitales

El cambio de ciudad-central a ciudad digital que están sufriendo las principales ciudades latinoamericanas, puede marcar el diseño del proyecto de gobierno electrónico que impulsan desde el gobierno seccional. Puesto

que los procesos que se llevan a cabo en la realidad también pueden heredarse y propulsarse en el mundo virtual, parte de esta investigación se interesará en ver si esta premisa se cumple en la implementación y desarrollo del *e-government* de la ciudad de Quito.

En la realidad previa a la virtualidad, las ciudades digitales tienen en común, además de estar en red que:

- Han culminado (o están en camino de lograrlo) procesos de descentralización. En el caso de la ciudad de Quito, la división del territorio en zonas distritales.
- La fragmentación territorial en zonas de desarrollo, en zonas de riesgo, en zonas de pobreza, etc. Lo que conlleva a privilegiar a unos sectores sobre otros en temas de inversión, de mantenimiento, de oferta de servicios. En Quito, esta fragmentación es muy visible, el valle en que están situadas Cumbayá, Tumbaco y Puembo es el de mayor plusvalía en todo el Ecuador, por considerarse una zona de desarrollo urbano de clase media alta y alta. El sur de la ciudad es catalogado como zona industrial y de riesgo en términos de seguridad ciudadana. El centro de la ciudad está siendo rehabilitado arquitectónicamente y esto ha provocado que las viviendas adquieran mayor plusvalía; que los vecinos se organicen para mejorar el aspecto de las viviendas apoyados por el Municipio y, que el Cabildo haya invertido en seguridad incorporando más policías a la zona e inaugurando el sistema Ojo de Águila de cámaras de seguridad en las zonas restauradas.
- Están alentando la inversión internacional y nacional en territorio municipal, están apoyando la gestión administrativa en alianzas con el sector privado, al cual se le delega cada día más incidencia en la operatividad de la administración municipal, a través de la contratación de servicios. Un sector del noreste de la ciudad ha sido declarado zona franca, con el objetivo de atraer mayor inversión al territorio.
- Se están aplicando modelos de planeamiento estratégico urbano basado en la fragmentación de la ciudad, donde uno de los objetivos es conseguir mayor competitividad urbana entre las zonas más rentables, dejando a las zonas no rentables fuera de las relaciones de orden económico de la ciudad.

Para la Comisión técnica de la Red Iberoamericana de Ciudades Digitales, la ciudad digital es “Aquel ámbito local en el que exista una considerable implantación de la sociedad de la información, tanto en el conjunto de los ciudadanos en su ámbito residencial, de trabajo o en la utilización de servicios públicos, como de las empresas e instituciones en temas tales como la teleadministración, el teletrabajo, teleformación, telemedicina, gestión de servicios de uso público, aplicaciones para colectivos con requerimientos especiales, aplicaciones sobre cultura, turismo, aplicaciones de tipo residencial y móvil, producción de contenidos, etc. Donde la administración pública constituye el motor integrador del resto de iniciativas; todo ello basado en redes de alta velocidad y a partir de que una considerable parte de la población está formada en aplicaciones temáticas y en particular en el uso de Internet” (Gómez Alamillo, 2001).

A su vez, la Red Iberoamericana de Ciudades Digitales considera que las ciudades digitales deben tener altos niveles de desarrollo, señalando para el caso dos requisitos básicos:

- Una red telefónica local y eventualmente una red de CATV.
- PCs individuales o formando redes de área local en hogares, empresas, escuelas, centros de salud, centros comunitarios y oficinas de la administración local.

Pero las ciudades digitales son mucho más que la incorporación de las aplicaciones tecnológicas a la gestión de la administración o al quehacer de los ciudadanos a través de las TIC o a la oferta de servicios *online*.

Para Patricia Tomasini, experta argentina en ciudades digitales, éstas “son una serie de acciones y herramientas que permiten recrear en un ámbito virtual, las características de ciudad real. El eje principal es un portal que permite a la comunidad realizar las mismas funciones de la vida cotidiana: comunicarse, educarse, comerciar, trabajar, progresar...No necesariamente están asociadas a una ciudad física, aunque la mayoría de los proyectos se basan en alguna. Pueden conformarse entorno a un interés común”⁷.

7 Nishio, Mite. “Ciudades Digitales”. En: www.listindiario.com.do. República Dominicana.

Ahora bien, ¿la estructuración de los proyectos de gobiernos electrónicos de municipios como el de Quito, conlleva el diseño de una ciudad digital, donde la e-participación, la e-política y la e-democracia son parte fundamental de su constitución? O se está privilegiando estructuras económicas y de atomización social que dan paso a una ciudad dividida territorialmente que incluye y excluye a sus ciudadanos a través de lógicas de mercado dentro y fuera de la interfaz.

Metodología

La construcción del objeto de esta investigación fue determinada de antemano desde el fundamento metodológico de estudio de caso, dentro del proyecto “Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana”.

Se trata por lo tanto, de un trabajo de carácter exploratorio y cualitativo que tiene por objeto generar conocimiento a través del análisis, interpretación y discusión de la información obtenida de las fases de investigación documental, investigación virtual de la interfaz del gobierno electrónico y de la investigación de campo.

En la investigación documental se utilizó el método bibliográfico sintético y el analítico-descriptivo para desarrollar el contenido conceptual, de las fuentes primarias y secundarias, tanto de los documentos entregados por el Municipio a la investigadora como de los publicados en el sitio Web.

En la investigación virtual se utilizó un modelo basado en tres campos o niveles de investigación:

- En la interfaz: diseño del sitio Web.
- Detrás de la interfaz: estado del gobierno electrónico.
- Frente a la interfaz: participación ciudadana.

Y en la investigación de campo se aplicaron las técnicas de observación directa, entrevistas abiertas, entrevistas a profundidad y encuestas cerradas con el objetivo de recolectar datos de primera mano.

Versiones de gobierno electrónico del Distrito Metropolitano de Quito

Antecedentes

Usualmente un proyecto de gobierno electrónico se diseña desde un punto de partida específico con una visión que determina el tipo de gobierno electrónico a implementarse. En el caso del Municipio de Quito, esta práctica no ha sido tomada en cuenta y el proyecto de gobierno electrónico ha nacido desde dos versiones distintas: el sitio Web del Municipio y el Proyecto Quito Digital.

Según el Plan Quito Siglo XXI: estrategias de desarrollo del DMQ al 2025,⁸ Quito Digital tiene a cargo los subproyectos: gobierno digital, cyberrarios, educ@net, memoria digital e Internet para todos. Sin embargo, aunque el Municipio sostiene mantener una sola versión de gobierno electrónico en la práctica hemos encontrado que, Quito Digital y el sitio Web tienen trayectorias y concepciones diferentes, se trata de dos proyectos distintos que no guardan ningún tipo de relación entre sí.

En este trabajo analizaremos, como una primera versión de gobierno electrónico, al “Sitio Web” desde tres niveles de estudio:

- El nivel en la interfaz, que trata del diseño del sitio Web y cómo este determina las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno y si facilita o no la participación ciudadana.
- El nivel detrás de la interfaz, que corresponde al análisis del estado de gobierno electrónico como espejo del gobierno del Municipio fuera de la web.
- El nivel frente a la interfaz, donde se investigará de qué manera el gobierno electrónico efectivamente ha incorporado o no a la ciudadanía en los procesos democráticos desde lo virtual.

La segunda versión de gobierno electrónico en estudiarse es “Quito Digital”, la misma que, al no tener el componente virtual será estudiada

8 Plan Quito Siglo XXI: Estrategias de Desarrollo del DMQ al 2025
<http://www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito.pdf>

desde los subproyectos que maneja y su vinculación con la ciudadanía, enfatizando la participación ciudadana en el diseño, implementación y desarrollo de los mismos y los tipos de participación que esta versión de gobierno electrónico genera.

Estado de las TIC en el Ecuador

Para comprender la situación de las TIC en el Ecuador utilizaremos el Informe del 2004 de Desarrollo Humano del PNUD. Según dicho informe el país ocupa el lugar 100 a nivel mundial en el área de tecnología: difusión y creación. Puesto que:

Por cada mil habitantes ⁹	1990	2002
Líneas telefónicas básicas	48	110
Abonados a telefonía móvil	0	121
Usuarios de Internet	0%	4.16%
Patentes otorgadas	0	0
Recaudación por concepto de regalías y derechos de licencias	0	0
Gasto de investigación y desarrollo		0.1% del PIB
Investigadores en I+D (por millón de habitantes)		83

Según datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones, hasta junio del 2005 existen 114.239 cuentas de acceso a Internet, de las cuales 100.972 son personales y 13.239 corporativas. Estos datos no toman en cuenta a los usuarios que no poseen su propio computador y que utilizan los cybercafés o telecentros para la conexión a la red.

Por otra parte, Ecuador está considerado dentro de la categoría de seguidores dinámicos en el índice de adelanto tecnológico del Informe del 2001 del PNUD. Dichos índices toman en cuenta las siguientes

9 Informe de Desarrollo Humano PNUD
http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_HDI.pdf

dimensiones: creación de tecnología (patentes concedidas per cápita), difusión de innovaciones recientes (anfitriones en la Internet per cápita), difusión de antiguas invenciones (logaritmo de teléfonos per cápita –fija y celular-) y, conocimientos especializados (media de años de escolarización –tasa bruta de matriculación terciaria en matemáticas, ciencias e ingeniería-).

Para efectos de esta investigación, se ha considerado importante el dato del número de cybercafés de la ciudad de Quito, puesto que la mayoría de ciudadanos que ingresan a la web no poseen PC personales y su punto de acceso son los cybercafés.

Sin embargo, según la SUPTEL, este dato no ha logrado ser cuantificado exactamente debido a la inestabilidad e irregularidad de los negocios. Los cybercafés en su mayoría no se registran en la Superintendencia de Telecomunicaciones a pesar de existir facilidades como registro en línea, beneficios en el pago del registro al inscribirse en el programa Internet para Todos¹⁰.

Es difícil determinar su número porque se abren en lugares inusuales como garajes, cuartos de casas que dan a la calle; los locales se cierran con la misma facilidad con la que se abren; los costos de conexión son muy altos y se utiliza una línea dedicada para más computadoras de las permitidas por la compañía de servicios de Internet, de modo que su regularización implica cumplir con compromisos financieros más elevados; y porque hasta ahora no se ha realizado un control municipal exhaustivo de los locales y de sus condiciones de funcionamiento.

De modo que en el Ecuador, y en especial en la ciudad de Quito, debido a que no se han realizado estudios que puedan producir indicadores confiables no es posible conocer qué porcentaje de la población tiene acceso a Internet desde sus hogares, oficinas y puntos de acceso público como cybercafés o telecentros; se desconoce qué porcentaje de la población es analfabeta digital; y no se sabe cuál es el nivel de alfabetización digital que poseen los ciudadanos que se conectan a la Web.

10 Subproyecto de Quito Digital que tiene por objetivo la ampliación de la cobertura y accesibilidad a sistemas de comunicación y promoción del uso computadores para negocios y uso doméstico. <http://www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito.pdf>

Marco de las políticas públicas de TIC en el Ecuador

En abril de 2001 se lleva a cabo en Québec la III Cumbre de las Américas de la OEA cuya finalidad es aprobar la “Declaración de Conectividad” para apoyar una agenda de conectividad para las Américas.

Continuando con dicho proceso, en agosto de 2002, se realiza la Agenda de Conectividad para las Américas¹¹, basada en el Plan de Acción de Quito (diciembre 2001). En la misma se proponen tres lineamientos generales: infraestructura/acceso, utilización de la infraestructura y contenido. Aprobando que el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación es un medio para reducir la brecha digital en las siguientes áreas: gobierno, educación, salud, trabajo, derechos humanos, cultura, medio ambiente, agricultura, negocios, infraestructura, información, economía y turismo. Considerando que los elementos vitales para el desarrollo de las agendas de conectividad nacionales son: coordinación de la legislación de los sectores de información y comunicaciones; equidad y universalidad en el acceso a la información; transparencia, participación efectiva de la sociedad civil en el desarrollo del marco regulatorio; protección de la propiedad intelectual de la información de la nueva sociedad digital; mecanismos de protección de la información; una industria de TIC competitiva y; capacitación y entrenamiento en el uso de servicios TIC.

En este contexto, el Ecuador es uno de los primeros países de la región en crear su Agenda de Conectividad, luego de declarar como política de Estado el acceso universal y el servicio universal dentro de los servicios de telecomunicaciones, y de impulsar la promoción del uso de la red de Internet como herramienta para el desarrollo cultural, social, político y económico del Estado ecuatoriano, mediante Resolución No. 380-17-CONATEL-2000, el 5 de septiembre del 2000.

En este sentido, se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones con resolución No. 379-17-CONATEL-2000 y el CONATEL establece como política de Estado fomentar la difusión de Internet como una prioridad nacional, por considerarlo un medio para el desarrollo económico, social y cultural del país.

11 <http://www.oas.org/enzine/enzine11/436,9,Diapositiva9>

El 21 de agosto del 2001 se crea la Comisión Nacional de Conectividad a través del Decreto Ejecutivo No. 1781, como organismo interinstitucional encargado de formular y desarrollar la Agenda de Conectividad. La cual propone como programas nacionales a la teleducación, la telesalud, el comercio electrónico, la infraestructura de conectividad y el gobierno en línea.

La Agenda de Conectividad a su vez se respalda en la Constitución Política del Estado en el artículo 244, que garantiza el desarrollo de la libre empresa; el artículo 249, que establece la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones; el artículo 80, que dispone que la ciencia y la tecnología se fomentará por parte del Estado; y el artículo 23 que señala que el Estado reconocerá y garantizará a las personas el derecho a la libertad de opinión y expresión del pensamiento en todas sus formas y consagra el derecho a la comunicación, el cual podrá ser ejercido a cabalidad si el acceso a las TIC es limitado o selectivamente garantizado.

Políticas Públicas

Agenda de Conectividad	Mediante Resolución No. 380-17-CONATEL-2000 del 5 de septiembre del 2000, se resuelve declarar como política de Estado el acceso universal y el servicio universal dentro de los servicios de telecomunicaciones, e impulsar la promoción del uso de la red de Internet, como herramienta para el desarrollo cultural, social, político y económico del Estado ecuatoriano. ¹²
Internet para Todos ¹³	El Consejo Nacional de Telecomunicaciones, mediante resolución 399-18-CONATEL-2002 de fecha 12 de junio de 2002 dictó nuevas políticas para el registro de cyber cafés, incrementando los beneficios para aquellos que se registren y par-

12 <http://www.conectividad.gov.ec/>

13 <http://www.conatel.gov.ec/espanol/baselegal/baselegal.htm>

	<p>ticipen del plan Internet para Todos [...] El Plan Internet para Todos apoyará la masificación del uso del Internet, permitiendo el acceso de la gran mayoría de la población a la red Internet, sin distinción de condición económica, social, cultural, étnica o localización geográfica. Los centros de información y acceso a la red de Internet darán su aporte a la comunidad permitiendo la navegación y correo electrónico gratuito a los miembros de los gremios designados por el CONATEL, en horas no pico, a través de un determinado número de máquinas preestablecidas y en un tiempo determinado.</p>
<p>Plan de acción eLAC 2007¹⁴ (gobiernos locales)</p>	<p>6.1 Conectar a Internet por lo menos a la mitad de los gobiernos locales urbanos y a un tercio de los gobiernos locales rurales, asegurando la capacidad del personal en materia de TIC en los gobiernos locales.</p> <p>6.2 Alentar la sinergia en la provisión de servicios, incluyendo la provisión de servicios digitales o analógicos, apoyando a proveedores nacionales de TIC, aplicaciones y contenidos entre los gobiernos locales y nacionales.</p> <p>6.3 Promover programas de capacitación en TIC para funcionarios públicos locales.</p> <p>6.4 Estimular el desarrollo de información local y el acceso a esta, considerando lenguas locales e indígenas y las necesidades de la población con discapacidades.</p> <p>6.5 Difundir modelos de acceso a las TIC en zonas alejadas o rurales con la finalidad de impulsar su adopción para optimizar la gestión de los gobiernos locales, así como la mejora competitiva de la oferta productiva local.</p>

14 http://www.cudi.edu.mx/gobernanza/CMSI_plan_eLAC%202007.pdf

<p>Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información¹⁵ (Plan de Acción)</p>	<p>15. Gobierno electrónico</p> <p>a) Aplicar estrategias de gobierno electrónico centradas en aplicaciones encaminadas a la innovación y a promover la transparencia en las administraciones públicas y los procesos democráticos, mejorando la eficiencia y fortaleciendo las relaciones con los ciudadanos.</p> <p>b) Concebir a todos los niveles iniciativas y servicios nacionales de gobierno electrónico que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y empresarios, con el fin de lograr una distribución más eficaz de los recursos y los bienes públicos.</p> <p>c) Apoyar las iniciativas de cooperación internacional en la esfera de gobierno electrónico, con el fin de mejorar la transparencia, responsabilidad y eficacia en todos los niveles de gobierno.</p>
<p>Ordenanza que regula el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito¹⁶</p>	<p>Sección III Políticas para la implantación de TIC en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Parágrafo I. Definición de políticas municipales.</p> <p>Art. 14.- El Municipio debe fortalecer la estructura organizacional de la institución, con el fin de que se determinen políticas orientadas a los procesos administrativos de la municipalidad, diseñando canales de participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en áreas que el Municipio identifique.</p> <p>Art. 15.- Las políticas públicas municipales de uso, acceso y apropiación de las TIC constituyen los cursos de acción efectivos a través de los cuales se dirigen los recursos y capacidades del</p>

15 <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa-es.html>

16 Documento entregado por el Director de Quito Digital a la investigadora.

Visto el Informe No. IC-2005-545, de 10 de octubre del 2005, de la Comisión de Planificación y Nomenclatura expide la Ordenanza.

	<p>gobierno municipal para hacer disponibles a los ciudadanos los bienes y servicios que permitan usar estas herramientas.</p> <p>Art. 16.- Para implementar los programas y proyectos de incorporación de TIC, el Municipio fortalecerá la gestión en las áreas de tecnologías de la información y la comunicación, mediante alianzas estratégicas con la empresa pública y privada, con las comunidades y las organizaciones ciudadanas con el fin de facilitar su ejecución.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Legislación vinculada a las TIC

Las leyes vinculadas a los procesos de gobierno electrónico en el Ecuador son:

- Constitución Política de la República del Ecuador.
- Ley de propiedad intelectual.
- Ley de comercio electrónico, firmas electrónicas y mensajes de datos.
- Ley especial de telecomunicaciones.
- Ley de control constitucional (Habeas Data)
- Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública.

Los derechos vinculados al ejercicio de la e-democracia y de la e-participación son:

*Derecho a la información:*¹⁷

- Artículo 81 de la Constitución Política de la República del Ecuador. Garantiza el derecho a acceder a fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto al manejo de la cosa pública y la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios del Estado, y demás entidades obligadas por esta Ley.

17 <http://www.ecuanex.apc.org/constitucion/titulo03.html>

- Artículo 15 de la Constitución Política de la República del Ecuador. Garantiza el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir la atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado.
- Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.
- Ley orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹⁸

Derecho al acceso universal de Internet:

- No existen hasta la fecha normas constitucionales que hagan referencia a este derecho. Por tanto, para efectos de esta investigación nos limitaremos reproducir el texto de la ordenanza que regula el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que trata sobre acceso de la ciudadanía al uso de TIC.
- Artículo 25.- La Municipalidad tiene la obligación de mejorar e incrementar los bienes y servicios que se ponen a disposición de la ciudadanía para acceder, usar y apropiarse de las TIC con fines de desarrollo social, comunitario e individual mediante programas y proyectos

Derecho a la privacidad en Internet:

Al momento, las políticas de privacidad y seguridad son voluntarias. No existe normativa o ente contralor que obligue a una empresa de Internet a cumplir con determinadas pautas de seguridad. Muchas compañías utilizan la información que obtienen de sus compradores para otros propósitos como, por ejemplo, campañas publicitarias vía e-mail y listas de promociones (*spam*).

18 http://apc.org/apps/img_upload/f613737b233ddaa8d2567019944fabcb/LeyAccesoInformaci_n.pdf

Es claro que debería ser requerido el permiso del titular para utilizar sus datos, no obstante ello, la orfandad regulatoria permite que las políticas de privacidad y de seguridad sean exclusiva decisión de las empresas proveedoras u oferentes de servicios en Internet. “Cuando el proveedor informa que la información será encriptada, con tecnología SSL u otra que ofrezca seguridad, en realidad está comunicando que la información es computacionalmente segura, pero dicha afirmación no alcanza al tratamiento se le dará en otros puntos de la red, máxime cuando el espacio territorial y los límites, que en derecho resultan relevantes, no existen en el espacio virtual” (Fernández, 2002).

Actualmente la tendencia de la jurisprudencia tiende a privilegiar, al menos en el ámbito laboral, que es en donde se han suscitado la mayoría de los conflictos, el derecho de quienes detentan la propiedad de los medios sobre la utilización de los mismos. Un ejemplo de ello es la doctrina de seguridad estadounidense que pone en serio riesgo cualquier intento de garantizar la privacidad de los usuarios de Internet a nivel mundial (a través de la implementación del “Carnívoro” del FBI (Oficina Federal de Investigaciones) y “Echelon” de la NSA (Agencia Nacional de Seguridad de Estados Unidos) permiten sostener que quien ingrese en la Web debe dejar su privacidad de lado.

Sin embargo, el derecho a la privacidad, por lo menos en lo referente a la inviolabilidad y el secreto de la correspondencia se trata en la Constitución Política ecuatoriana en el artículo 23 parágrafo 13: “Esta sólo podrá ser retenida, abierta y examinada en los casos previstos en la ley. Se guardará el secreto de los asuntos ajenos al hecho que motiven su examen. El mismo principio se observará con respecto a cualquier otro tipo o forma de comunicación”.

Por otra parte, el derecho a la privacidad en lo referente al tratamiento de datos sensibles es abordado en la Ordenanza que regía el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Que aunque no tiene el estatus de ley, es la base sobre la cual se actualiza el gobierno electrónico de la ciudad.

- Art. 5.- Confidencialidad.- Es obligación de las autoridades municipales correspondientes garantizar la confidencialidad de los datos personales contenidos en archivos, registros y bancos de datos municipales.

Esta protección busca garantizar que la recolección, almacenamiento y uso adecuado de la información consignada por el ciudadano, se rija por las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

- Art. 6.- Principios.- Para la protección integral de los datos personales, el Municipio Metropolitano al momento de recolectar, almacenar, usar y entregar a terceros dichos datos, actuará respetando los siguientes principios:
 - a) Legitimidad y buena fe.
 - b) Especificación de la finalidad, racionalidad y duración.
 - c) Pertinencia y exactitud.
 - d) No discriminación.
 - e) Confidencialidad y seguridad de la información.
 - f) Responsabilidad.
 - g) Consentimiento expreso y escrito del titular.
 - h) Límites de datos personales a ser recolectados.
 - i) Límites a la utilización, divulgación y retención.
 - j) Transparencia.

Derecho a la libertad de expresión:

- Artículo 23 de la Constitución Política de la República del Ecuador que garantiza en su numeral 9 el derecho a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento en todas sus formas, a través de cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la ley.

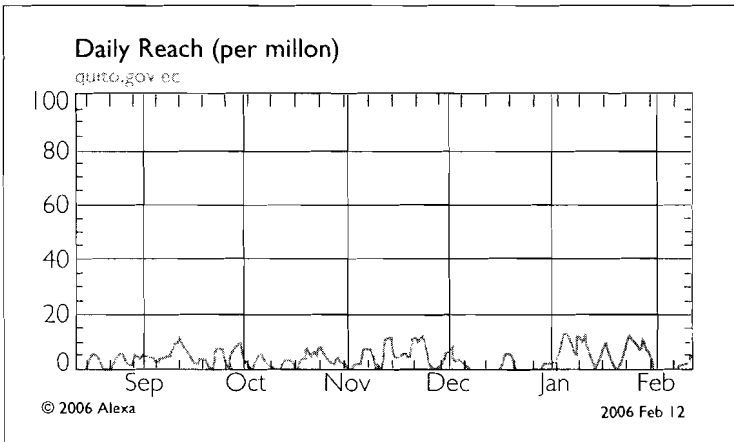
Sitio Web

El sitio web del Municipio de Quito fue creado a pedido del Alcalde Paco Moncayo, que en septiembre del 2000 decide unificar en un solo portal a todas las organizaciones municipales que ya contaban con un sitio web desde la administración del Alcalde Jamil Mahuad, con el objetivo de

ofrecer información y servicios a la ciudadanía desde una única versión municipal oficial.

El proyecto del sitio web *www.quito.gov.ec* surge en la Dirección de Planificación, la actual Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, y es ejecutado en coordinación con la Dirección de Comunicación y de Informática del Municipio. La página web es presentada al Concejo Metropolitano por el Alcalde Moncayo en octubre del 2000 y funciona con dependencia administrativa y financiera de la Dirección de Planificación hasta junio del 2001, cuando es presentada a los medios de comunicación y al público en general, momento en que se hace cargo del sitio web la Dirección de Comunicación Social a la que pertenece hasta el momento.

Desde su creación el portal del gobierno electrónico ha incorporado nuevos servicios y organizaciones, sin cambiar el modelo original del web-site. La demanda del sitio web se ha incrementado y en los últimos tres meses, el sitio ha crecido en número de visitas en un 20%.



El promedio de visitas al mes varía de acuerdo a las épocas del año. Para fines de noviembre y principios de Diciembre hay un mayor número de visitas para consultar la agenda cultural de las fiestas de Quito. En el mes de enero el tráfico del sitio web se incrementa por la consulta de impuestos prediales.

Lo mismo sucede en el mes de agosto debido a que la ciudad realiza mayor cantidad de eventos culturales por ser el mes de las artes.

En el 2005 se registraron 325.476 visitas, de las cuales 87.276 fueron realizadas por usuarios que ingresaron al sitio más de una vez. En cada visita al sitio web los usuarios promedio permanecen de dos a diez minutos y abren un máximo de tres links.

El portal del Municipio ha sufrido, en estos años, las consecuencias de las distintas visiones de los funcionarios de turno, la más importante fue que se despidió al personal que estaba encargado del portal desde junio hasta diciembre del 2005. Hoy en día, sólo existe una persona a cargo del website.

Nivel en la interfaz

El nivel dedicado a la interfaz, se concentrará en el análisis del portal como página web desde el diseño y la semiología del sitio web. Se ha considerado relevante este tipo de análisis para aclarar cómo estos factores influyen en las posibilidades de participación ciudadana que se plantean en un proyecto de gobierno electrónico como el implementado por el Municipio de Quito en su portal.

El valor del diseño de un sitio web se basa en todo aquello que le ofrece al usuario y también en todo aquello de lo que lo excluye. En la Internet 'el diseño es el discurso', en él es posible descubrir las representaciones figurativas del discurso sin entrar en la realidad de un objeto, de un espacio, pues basta utilizar el fondo y los elementos que constituyen el website para encontrar los mismos valores utilizados en la realidad (Saxe 2001:17). Y por ello, el diseño de un website se convierte en el punto en el que se inician los procesos de representación simbólica y de comunicación que direccionan las futuras producciones de sentido en este espacio determinado.

Por una parte, el diseño del gobierno electrónico del Municipio le ofrece al usuario información y servicios, y lo excluye de espacios interactivos como foros, chats, encuestas, listas electrónicas donde pueda participar de manera pública socializando sus contenidos con una comunidad de usuarios. Por otro lado, el mismo diseño configura la relación entre el

usuario y la interfaz (en este caso el Municipio), lo destina a actuar en solitario frente a la pantalla, bien para informarse o para interactuar en los servicios que utiliza, y no le permite agruparse con otros usuarios virtualmente en torno a temas o inquietudes de interés ciudadano.

Así, un diseño que en principio parece basarse en términos de uso y de gestión de la información, en realidad maneja discursos implícitos que subjetivamente marcan las relaciones entre el ciudadano y su gobierno. El diseño de este portal favorece la comunicación unidireccional de parte del Municipio al ciudadano a través de la información que se publica y la comunicación de doble vía en el área de servicios con interacción personalizada. Pero no favorece la creación de una comunidad virtual de usuarios ni su participación de la cosa pública, aunque el Municipio se plantea como objetivo el “incluir representantes de la sociedad civil en las deliberaciones y toma de decisiones en todos los programas y proyectos institucionales, con refuerzo técnico y rotación en las representaciones”¹⁹.

El portal al no ofrecer canales de participación no favorece la democracia participativa ni tampoco plantea los mecanismos a través de los cuales los liderazgos locales pueden actuar en procesos de rendición de cuentas, o intervenir directamente para obtener mayor calidad y cobertura de dichos proyectos y programas.

La semiología del sitio web nos es útil para comprender la producción de sentido en el portal. La semiología es una ciencia relacional y podemos aplicarla al diseño de los websites con la intención de distinguir que un diseño sólo es comunicable cuando su signo es relacional, en otras palabras, cuando ni la entidad del emisor o del destinatario, ni el contenido del texto son decisivos, sino las formas de relación que surgen entre ellos. Los estadios que tomaremos en cuenta en este trabajo son: la capacidad explicativa del argumento del portal y la capacidad denotativa del sujeto de la enunciación.

19 Plan Quito Siglo XXI: Estrategias de Desarrollo del DMQ al 2025
<http://www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito.pdf>

División del portal

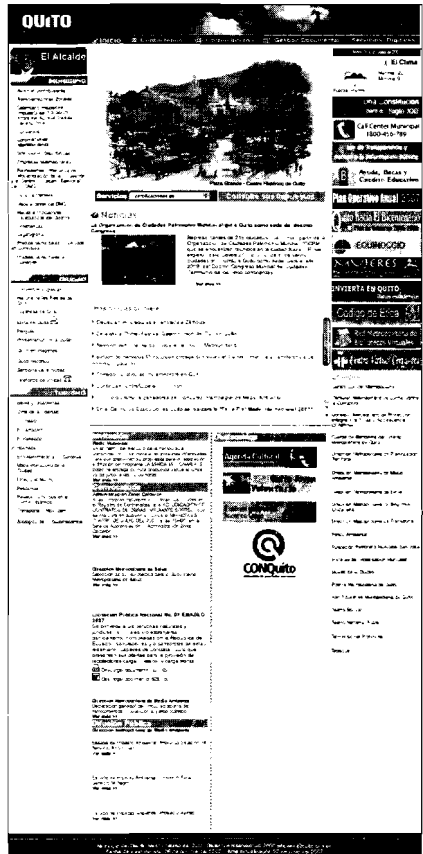
Menús:

- El primero es horizontal, consta de cuatro categorías: contáctenos, correo electrónico, control de trámites y servicios digitales. Este menú tiene la particularidad de dirigir la navegación de la lectura hipertextual.
- El segundo es un menú informativo ubicado en la parte izquierda, y contiene las categorías: El Alcalde, Municipio, Ciudad y Turismo
- El tercero es un menú conformado por banners a proyectos y programas del Municipio y a enlaces del sitio Web

Área central:

La parte superior está ocupada por una fotografía de la ciudad, el banner del call center municipal y un pequeño menú de servicios y de consulta de impuestos.

El centro del área está dedicada a noticias, destacados, difusión pública y convocatoria.



El portal posee una *capacidad explicativa* de su argumento muy buena: se puede verificar a simple vista que se ha ingresado en un sitio web oficial y la entidad gubernamental es fácilmente reconocible.

Lo primero que se distingue en la parte superior del *homepage* es un *banner* cuya leyenda se lee “Quito Alcaldía Metropolitana”. Las imágenes del *banner* son un cielo azul, cúpulas de iglesias coloniales quiteñas, la Virgen del Panecillo (ícono de la ciudad), el teleférico (un servicio inaugurado en el 2005) y un nevado (como símbolo de su ubicación en los Andes).

Los colores utilizados en el *homepage* también colaboran a identificar la página web como un sitio institucional, el blanco, azul y rojo son colores que en el diseño de sitios web se utilizan para sitios de carácter institucional. Y finalmente, no se despliega publicidad de empresa privada a través de banners, y las leyendas de los banners publicados nos hacen referencia directa al tipo de sitio que se está visitando: call center municipal, plan operativo 2006, Quito hacia el Bicentenario, código de ética Quito y otros.

La capacidad *denotativa del sujeto de la enunciación*, es decir del emisor, se analiza a través de la diferenciación de los tipos de enunciadores; en este caso utilizaremos el “Contrato de Lectura” de Verón para este fin. Según este autor existen tres posibilidades de enunciación:²⁰

- Enunciador objetivo.
- Enunciador pedagógico.
- Casos de acercamiento o complicidad entre enunciador y destinatario.

De acuerdo al tipo de enunciación que se utilice se obtiene una determinada relación entre el emisor y el destinatario.

En el portal del Municipio de Quito sólo se utiliza la forma de enunciador objetivo, la cual posee la particularidad de ejercer como recurso de autoridad externa, puesto que lo que dice es representado como una verdad objetiva. Y esa es justamente la finalidad del sitio, informar y prestar servicios de manera objetiva y confiable.

20 Eliseo Verón. *El análisis del Contrato de Lectura*
http://www.acilbuper.com.ar/losclasicos_u.htm#V

El diseño del sitio web ha utilizado este tipo de enunciador para evitar entablar relaciones de interacción con el destinatario que estén vinculadas a la libre expresión de opiniones, consultas y e-participación. Como podemos observar, la democracia electrónica no encuentra en el portal un espacio de realización, puesto que el canal de comunicación virtual no reproduce los canales de comunicación reales entre el gobierno y sus ciudadanos, tal vez como síntoma de que fuera de la interfaz todavía no están lo suficientemente desarrollados como para poder llevarlos al mundo virtual.

Nivel detrás de la interfaz: estado del gobierno electrónico

Un gobierno electrónico debe desarrollarse en cinco etapas estratégicas, según la “Guía práctica para el gobierno electrónico: cuestiones, impactos y percepciones”, desarrollada por el Centro Canadiense de Gestión²¹. Guía utilizada como referente por casi todos los gobiernos electrónicos seccionales de la región. De acuerdo con este documento es necesario tomar en cuenta:

<p>Primera</p> <p>Usuarios</p> <p>Gobierno</p>	<p>Demandas del usuario Capacidad del usuario Confianza Accesibilidad tecnológica</p> <p>Infraestructura tecnológica Capacidad de la administración pública Legislación y regulación</p>	<p>¿Quién quiere el gobierno electrónico y cómo lo quiere recibir?</p> <p>¿Están los ciudadanos preparados para interactuar por Internet?</p> <p>¿Confían los usuarios en la tecnología y en su uso por parte del gobierno?</p> <p>¿Pueden los usuarios acceder y pagar el servicio?</p> <p>¿Hay infraestructura disponible para dar soporte al gobierno electrónico?</p> <p>¿Está la administración pública preparada para servir a los ciudadanos en la era del conocimiento?</p> <p>¿Apoyan el ambiente legislativo y regulatorio el gobierno electrónico?</p>
---------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

21 <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/Documentos/CCDM11-02esp.pdf>

Con respecto a esta primera etapa, el gobierno electrónico del Distrito Municipal de Quito no se ha planteado el escenario básico que se recomienda. En primer lugar no se ha desarrollado un diagnóstico de *e-readiness* de la población quiteña, es decir, del “grado de preparación de la sociedad para participar como agentes proactivos en los diversos sectores y niveles de la economía del conocimiento, y de capitalizar las oportunidades de participación ofrecidas por el nuevo ambiente económico y tecnológico”²².

El FODA que se realizó para el Plan Quito Siglo XXI “Estrategias de desarrollo del DMDQ al 2025”²³ no toma en cuenta los elementos básicos de *e-readiness* para proyectar la incorporación de los ciudadanos a la sociedad de la información y el conocimiento. Menos aún se ha consultado a través de *focus groups* o encuestas, qué esperan los ciudadanos de un gobierno en línea ni cuáles son los servicios que tendrían mayor demanda. Por tanto, el diseño del portal y, por ende, el modelo de gobierno electrónico se basa en la difusión de información oficial y en servicios en línea; donde los servicios virtuales no responden a las necesidades de los usuarios sino a las capacidades de digitalizar los servicios por parte de la administración municipal.

Como consecuencia, no se ha analizado hasta ahora, indicadores como porcentaje de la población que tiene acceso a Internet, capacidad de pago de acceso y conectividad de los habitantes, cuáles son los puntos de acceso frecuentes, el nivel de alfabetización digital de los potenciales usuarios del sitio Web y, cuál es el tipo de información que se demanda. Lo cual exigiría estrategias de financiamiento a bajo costo de hardware, políticas públicas para bajar los precios de conectividad y campañas de capacitación tecnológica para crear mejores condiciones de inclusión digital, donde el gobierno electrónico funcione como un factor más de desarrollo a través de los servicios que ofrece.

22 Las variables para medir la *e-readiness* son: acceso a las infraestructuras; formación en el uso de las TIC, que incluye además de la alfabetización tecnológica la gestión de organizaciones, empresas, administraciones locales utilizando las TIC; educación vinculada a la economía del conocimiento; acceso a Internet a bajo costo o gratuito y de banda ancha; uso efectivo de las TIC y; niveles de organización social que exijan información, legislación y educación acordes a la economía del conocimiento.

23 <http://www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito.pdf>

El Ecuador tiene uno de los costos de conectividad a Internet más altos del mundo. El Municipio de Quito no ha logrado negociar mejores condiciones de pago para los programas municipales donde la conectividad es uno de los rubros más altos. En Ecuador es ilegal conectarse por satélite a un proveedor internacional, cuando en otros países no lo es.

Por otra parte, puesto que la reproducción del gobierno local en el ámbito virtual tiene consecuencias no sólo en el imaginario social de la población sino también en la generación de nuevas demandas ciudadanas, no ha sido de interés de quienes tienen a cargo la implementación del gobierno electrónico plantearse el proyecto en términos de impacto social:

- Acceso.- A la fecha los costos de conectividad de acceso a Internet son los más caros de la región, el valor de conexión de 128 kbps en Ecuador es aproximadamente²⁴ de 65 dólares, el mismo tipo de conexión en Bolivia tiene un costo de 40 dólares; mientras que en Colombia la conexión de 256 kbps cuesta 30 dólares, en Perú 25 dólares y en Argentina 17.03 dólares.

Por lo cual cada kbps cuesta en el Ecuador 50.8 centavos de dólar mientras en Estados Unidos vale 0.7 centavos de dólar.

Así podemos graficar la brecha en términos de conectividad que afronta el Ecuador, teniendo como resultado que en nuestro país la conexión a Internet equivale al 19.5% del ingreso per cápita cuando en Perú corresponde al 5.4% y en Colombia al 4.9%.

El gobierno electrónico del Municipio al incrementar los servicios en línea no ha elaborado ninguna estrategia sobre conectividad a Internet para sus usuarios, no ha creado puntos de acceso gratuito y por tanto, no ha invertido en incorporar a sus ciudadanos al paradigma de la sociedad de la información y el conocimiento en términos de acceso. A pesar de que estimula el uso de las TIC, justamente para que los ciudadanos se beneficien de la tecnología.

- Información.- La posibilidad de acceder a información en tiempo real provoca que los usuarios se vuelvan cada vez más exigentes con la información que reciben.

24 Se ha ponderado el valor, puesto que cada compañía de servicios de Internet tiene costos distintos.

- **Contacto con la autoridad.**- Los representantes, en este caso el alcalde y los concejales se proyectan como sujetos accesibles a los ciudadanos. Lo cual cambia la manera en cómo usualmente el ciudadano percibe a la autoridad (en un espacio físico lleno de trabas, salas de espera, burocracia), considerando que la interfaz reemplaza esos tiempos y espacios anteriores en la posibilidad de un contacto directo e inmediato con su representante. Tal es el caso del link “Escriba al alcalde”.
- **Participación.**- El tipo de participación también se ve afectada en el mundo virtual. El gobierno electrónico ofrece canales de participación que afectan el tipo de democracia que se ejercita, se pasa de la democracia representativa a la democracia participativa. Sin embargo, si la administración pública no está preparada para servir a los ciudadanos en el esquema planteado en el gobierno electrónico, y la participación real en la interfaz se ve frustrada por falta de respuesta de las autoridades en la interacción, este hecho puede desprestigiar al gobierno local afectando el factor de la confianza, por provocar expectativas que no se cumplen, y por no incorporar a los habitantes al proceso democrático, tanto a través del empoderamiento de la información como de la construcción de políticas públicas.
- **Servicios.**- Sin previa consulta de los servicios en línea que la ciudadanía esperaba poder recibir, sin campañas de capacitación sobre cómo utilizar la tecnología para hacer uso de los servicios en línea y, sin promoción de dichos servicios, el gobierno electrónico que se ha diseñado es excluyente, porque considera como usuarios potenciales a un mínimo porcentaje de la población que ya se ha alfabetizado digitalmente. Esto lo justifica en parte el número de ciudadanos que utilizan este canal para tramitar certificados y realizar consultas de impuestos en línea, menos del 1% de la población de la ciudad.
Los servicios que se implementaron en la versión original del sitio Web estaban destinados a optimizar el tiempo de los ciudadanos, a agilizar la consulta de trámites e impuestos y a escribir al alcalde y sus colaboradores.

Sin embargo, los servicios que ofrece el sitio son los mismos de hace cinco años: consulta de impuestos y extensión de certificados, sin haberse logrado incorporar el servicio de pago en línea, que está en proceso

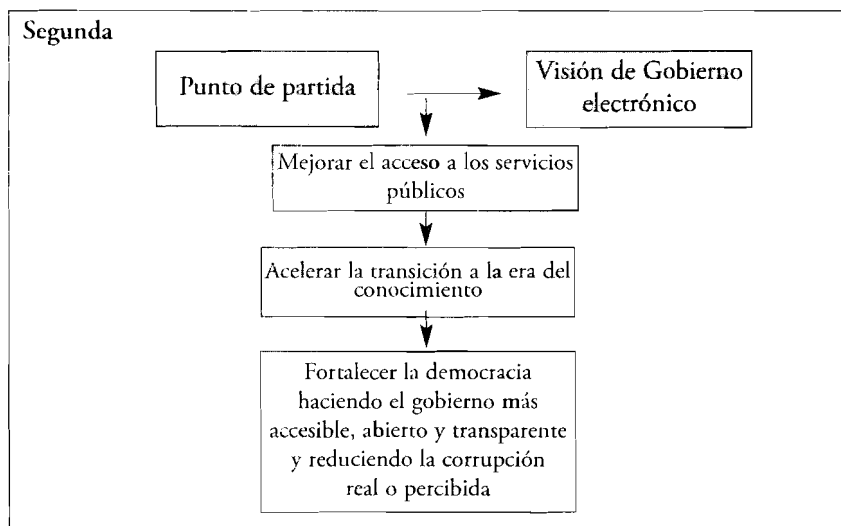
de ser implementado desde el 2003 sin llegar a ser efectivo hasta la fecha.

- Legislación.- Las leyes y reglamentos vinculados a las TIC que se han aprobado en el Ecuador son en su mayoría posteriores a la creación del gobierno electrónico del Municipio de Quito. En especial la ordenanza que regula el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, expedida por la Comisión de Planificación y Nomenclatura en octubre de 2005 y que está en proceso de ser publicada en el Registro Oficial del Ecuador.

Con respecto a la capacidad de la administración pública de servir a la ciudadanía a través de medios virtuales, comprobamos que debió ser desarrollada primero desde la adopción de la tecnología en la gestión de la administración, para luego ser utilizada en la implementación del proyecto de *e-government*. Para el 2005, el Municipio cuenta con la siguiente infraestructura: 25 servidores, 2.600 ordenadores, 2 sistemas operativos, 35% de funcionarios con acceso a Internet y 25% de funcionarios con correo electrónico.²⁵

Pero la gestión de la información continúa elaborándose desde y hacia adentro del Municipio, puesto que todavía no se considera vital publicar los documentos que devienen de la gestión administrativa hacia los ciudadanos. Un ejemplo de ello es que no se publican las Actas de las reuniones del Consejo Metropolitano de Quito en el website.

25 Fuente: IberoMunicipios.org. Mejores Prácticas. Quito



El punto de partida del gobierno electrónico del Municipio de Quito contiene errores de fondo y de forma. En principio no se ha tenido claro qué es un gobierno electrónico, qué procesos conlleva, qué tipos de modelo podían tomarse en cuenta y cómo se debía configurar el equipo que llevaría adelante el proyecto.

Así podemos observar que el sitio web forma parte del Departamento de Comunicación del Municipio, mientras que Quito Digital, programa encargado del gobierno electrónico, no sólo no administra el sitio Web sino que no consta en el mismo y no ha elaborado un portal donde publique sus proyectos y oportunidades de participación ciudadana. Por tanto, no se ha logrado definir una visión de gobierno electrónico a través de la cual desarrollar el proyecto de manera articulada y participativa, tampoco se ha constituido un equipo que afronte el reto desde las distintas áreas que se han privilegiado en este proyecto de gobierno electrónico, ni se han tomado en cuenta a los sectores sociales en el diseño o en la implementación del mismo.

Esta visión basada en el sistema comunicacional, donde la web es tratada como un medio de comunicación más y donde los usuarios apenas producen contenidos es cuestionable. A pesar de incorporarse servicios en línea, es importante cuestionar de qué manera estos servicios colaboran al

fortalecimiento de la democracia, a la participación ciudadana. Parece en cambio que la visión implementada por el gobierno electrónico de Quito incorpora a los usuarios más a las lógicas de las audiencias que a las lógicas de ciudadanos como beneficiarios de servicios públicos, puesto que la comunicación no es identificada como un derecho y un recurso de construcción de ciudadanía.

Por ejemplo no se han tomado en cuenta alternativas ya implementadas, incluso en la misma región. Kaufman describe la tendencia más desarrollada de gobierno electrónico bajo el modelo asociativo, donde el gobierno es uno más de los socios dentro del sistema de redes asociadas que se encarga de coordinar el proyecto de *e-government* facilitando la información y los servicios necesarios para los ciudadanos, promoviendo la formación electrónica (*e-training*), la contratación electrónica (*e-employment*), y la integración de acciones y contrataciones empresariales (*e-procurement*).

“Este modelo comprende un redireccionamiento hacia formas asociadas que transitan sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación importante y no de dirección, siguiendo las tendencias crecientes en ese sentido (OECD: 2001)”²⁶.

De modo que el sitio Web gubernamental y los socios que la comprenden, se convierten en un bien público para la comunidad, logrando cohesionar socialmente, tanto los intereses individuales como los intereses colectivos y las políticas públicas articuladoras de desarrollo a través de prácticas participativas. Así los servicios que se ofrecen son tanto públicos como privados de modo que las organizaciones de sociedad civil actúan también como fuerzas productivas.

Si bien el modelo asociativo no ha sido un referente para el proyecto de gobierno electrónico del Municipio, puesto que no participan las organizaciones de sociedad civil ni la empresa privada como socios. En cambio, podemos verificar que la visión de gobierno electrónico implementada por el Municipio de Quito se basa en ofrecer servicios e información.

26 Kaufman Esther. *E- democracia local en la gestión cotidiana de los servicios públicos: modelo asociativo (público-privado) de gobierno electrónico local*. <http://links.org.ar/news/gaceti-libro2htm>

- Identificar el trámite y/o servicio que será implementado en el portal del Municipio, de acuerdo a las estadísticas de usuarios y generación de valor para el ciudadano. Este análisis deberá hacerse de acuerdo al instructivo para el efecto.
- Verificar que el trámite y/o servicio en cuestión posea un procedimiento estandarizado dentro de las dependencias del Municipio, las empresas municipales y corporaciones, que estén relacionados con el mismo.
- Crear una aplicación electrónica dentro del portal que permita a los ciudadanos hacer uso de este trámite y/o servicio con la misma validez legal que si se hiciera por un medio físico, para lo cual deberán hacerse todos los ajustes legales a las ordenanzas que regulen tales servicios.
- Informar al usuario sobre las condiciones de uso y los niveles de responsabilidad del Municipio.
- Capacitar a los empleados del MDMQ en la aplicación de estos trámites mediante Internet.

Llama la atención que después de estos esfuerzos normativos y de los cinco años de estar en línea el sitio web del gobierno electrónico del Municipio, los servicios que se ofrecen sean tan pocos y se enfoquen en ofrecer certificados y consulta de trámites e impuestos. Del mismo modo sorprende que las empresas y las corporaciones municipales no faciliten servicios en línea en un ciento por ciento, por lo menos en las áreas indicadas: certificados y consultas.

De las siete empresas municipales sólo dos ofrecen servicios en línea: la Empresa Metropolitana de servicios y administración del transporte y la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado. No los ofrecen: la Empresa Metropolitana de Obras Públicas, la Empresa Metropolitana de Aseo, el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (ni siquiera tiene vínculo al sitio Web), la Empresa Metropolitana de Rastro y la Empresa del Centro Histórico (página en proceso de reconstrucción).

De las cinco corporaciones metropolitanas ninguna ofrece servicios en línea: Corporación Metropolitana de Turismo, Corporación de Salud Ambiental Vida para Quito, Corporación para el Mejoramiento de la Calidad del Aire de Quito, Corporación Aeropuerto de Quito y Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Como consecuencia, los servicios que se han privilegiado son los siguientes:

SERVICIOS DIGITALES	
1	Sistema de control de trámites
2	Sistema de Información Gerencial
3	Planificación de Proyectos
4	Help Desk
5	Confidencial de Rol de Pagos
6	Bienes Muebles
7	Solicitud de Anticipos
8	Control de Tramites Informática
9	Control de Tramites Rentas
10	Fondo de Jubilación y Cesantía
11	Correo Electrónico
12	Agenda
13	Agenda Territorio y Vivienda
14	Audiencias

Adicionalmente se encuentran también otros servicios en un apartado distinto dentro del mismo homepage:



Sólo un 0.58% de la población utiliza los servicios en línea que ofrece el gobierno electrónico. Y no es posible conocer desde qué zonas de la ciudad se realizan dichos usos de los servicios.

Al no existir una integración de los distintos sectores de la ciudad como socios del proyecto de gobierno electrónico, no se ofrecen servicios cruciales para sus ciudadanos como bolsa de empleo, capacitación laboral, información sobre educación escolar por áreas de la ciudad –por lo menos en lo referente a las escuelas municipales-, aseguramiento en salud, servicios de la Red de proveedores de servicios de salud, sistema metropolitano de protección social, casas comunitarias juveniles, seguridad ciudadana, centros atención y solución alternativa de conflictos, infraestructura de deportes y recreación, olimpiadas distritales, recuperación urbanística, sistema de transporte metropolitano. Información y servicios que sí son parte de la estructura del gobierno del Municipio fuera de la Web.

Acelerar la transición a la era del conocimiento.- Es interesante anotar desde qué perspectiva el Municipio entiende este concepto. El Plan “Quito hacia el Bicentenario”, publicado en su sitio web, propone constituir a la urbe en una ciudad del conocimiento para el año 2009: “Las ciudades son

los espacios privilegiados para la generación, el procesamiento y la transmisión de la información, con el propósito de crear una cultura de la información en la que sus miembros se vuelven usuarios intensivos del conocimiento en todos los aspectos y, por tanto, la sociedad en su conjunto maximice su adaptabilidad a un entorno viable. Son elementos esenciales de la nueva ciudad: a) el sistema educativo y la formación permanente, especialmente la universidad entendida como creadora, productora y difusora de conocimiento humanístico y tecnológico; b) la modernización de las estructuras de gobierno y organizativas; y, c) la misma gestión del conocimiento”.²⁷

De modo que analizaremos cómo el gobierno electrónico del Municipio intenta colaborar con la construcción de Quito como ciudad del conocimiento desde su website.

- Con respecto al sistema educativo: existen tan sólo dos portales vinculados a educación en el portal: La Red metropolitana de bibliotecas virtuales y el Centro virtual Cervantes (portal español). Ninguno de los dos se vincula con el proyecto Educ Janet desarrollado por Quito Digital, el mismo que acaba de ganar el Premio latinoamericano de ciudades digitales “Mejores Prácticas de Municipios Digitales 2005” en la categoría “E-integración”.²⁸ Como resultado del divorcio entre la gestión del sitio web y el proyecto de gobierno electrónico Quito Digital.
- La modernización de las estructuras de gobierno y organizativas: articula la infraestructura tecnológica con la capacitación de la gestión administrativa, la digitalización de los contenidos producidos, los procesos de descentralización dentro y fuera de la pantalla, la capacidad de gestionar economía del conocimiento y, las alianzas estratégicas entre Estado, empresa privada y organizaciones de sociedad civil. Con el propósito de mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta de los funcionarios gubernamentales, incrementar la transparencia de las acciones del gobierno, disminuir los costos administrativos, y fortalecer el desarrollo social, económico y cultural de los ciudadanos.

El Municipio de Quito lanza su sitio web de gobierno electrónico a finales del 2000, en aquel momento contaba con 10.000 emple-

27 http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/ciudadconocimiento.htm.

28 <http://www.iberomunicipios.org/home/premio/default.asp?idm=10103&idsm=10604>

ados municipales directos²⁹, cinco años más tarde, una vez cumplidos ciertos objetivos como capacitación, infraestructura tecnológica, procesos de descentralización, digitalización de la información y otros, el número de empleados municipales no ha disminuido, sino todo lo contrario ha aumentado.

Continuando con los procesos de modernización de las estructuras de gobierno, a partir de 1993 el Distrito Metropolitano ha aplicado la Ley de Descentralización del Estado, creando un subsistema educativo municipal, ha asumido algunas competencias de salud, la prestación del servicio de bomberos, el transporte aereopuertario (2001), la recaudación del 25% del impuesto a la renta (2001) y la gestión de las actividades turísticas (2002). Además ha respetado y trabajado conjuntamente con el régimen autónomo de Juntas Parroquiales³⁰.

Crea en este contexto, el Proyecto Quito digital para llevar a cabo los siguientes subproyectos: gobierno digital (información y servicios en línea), cybernarios (telecentros comunitarios dirigidos), educa@net (telecentros escolares y comunitarios para el aprendizaje, la investigación y los servicios en línea), memoria digital (manejo integrado de la memoria institucional pública y privada, y preservación y difusión del acervo patrimonial) e Internet para Todos (ampliación de la cobertura y accesibilidad a sistemas de comunicación y promoción de uso de computadores para negocios y uso doméstico). Pero como lo anotamos al inicio, Quito Digital no está a cargo del proyecto de gobierno electrónico del Municipio, razón por la cual no puede integrar sus subproyectos a una gestión de gobierno electrónico coordinada y conceptualmente coherente.

- La misma gestión del conocimiento: vinculada a mejorar la calidad de la información utilizada para tomar decisiones gubernamentales. Es decir, promover la interacción con la ciudadanía, la publicación de información relevante para el habitante y la producción de contenidos de doble vía. Como veremos a continuación la información que se produce en el sitio web no está diseñada para estimular la interacción

29 http://www.latinamericanjobs.com/contenido/espanol/comun/mundo_laboral/Noticias/Ecuador/Articulos/ml-ecu-07110004.htm

30 <http://www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito.pdf>

ni para publicar los aportes de los ciudadanos desde fuera de la interfaz. Se limita más bien a informar unidireccionalmente sin definir políticas que reconozcan la importancia de la comunicación como recurso de empoderamiento de ciudadanía.

La información que se publica está organizada de la siguiente manera: el Alcalde y el Municipio; la ciudad; turismo; noticias; banners y enlaces.

El Alcalde
MUNICIPIO

- Informe Presupuesto 2006
- Aviso al contribuyente
- Organigrama
- Ordenanzas
- Convenios
- Guía de trámites
- Administraciones Zonales
- Empresas Metropolitanas
- Corporaciones Metropolitanas
- Direcciones Electrónicas
- Plan General de Desarrollo Territorial
- Manual Operativo para el Manejo de la Gestión de las Áreas Administrativas y Financieras del MDMQ.

Por una parte el Alcalde constituye un link en sí mismo que se despliega:

EL ALCALDE

- Biografía
- Haga su propuesta
- Escriba al alcalde
- Diálogo con la ciudadanía
- Alcaldes y Ex-Alcaldes

El Municipio es un menú que además del informe del Presupuesto 2006 entrega información sobre la estructura institucional del Municipio, la gestión municipal - territorial, las compañías que componen el Municipio e información al usuario sobre avalúos y catastros y guía de cuarenta tipos de trámites posibles de ser utilizados por los ciudadanos. El Alcalde recibe un promedio de 150 correos electrónicos por mes.

En el menú Ciudad se enfatizan los atractivos de la ciudad, tanto de valor histórico como cívico. Dedicándole varios links al Centro Histórico por haber sido declarado Patrimonio de la Humanidad en el año 1978.

Además se brinda información geográfica, climática, urbanística y arquitectónica. La información está destinada tanto a los ciudadanos quiteños como a los posibles visitantes.

CIUDAD

- > Presentación de la ciudad
- > Quito Histórico
- > Historia de las Fiestas de Quito
- > Leyendas de Quito
- > Símbolos de la ciudad
- > Parques
- > Quito en imágenes
- > Conventos e iglesias
- > Escuela Taller Quito
- > Teléfonos de utilidad


TURISMO	
>	Mapa interactivo de la Ciudad
>	Transporte y Movilidad
>	Hospedaje
>	Bares y Discotecas
>	Entretenimientos y Compras
>	El Panecillo
>	Zoológico de Guallabamba
>	Cima de la Libertad
>	Pasochoa
>	Cochasquí
>	El Ferrocarril
>	Paseos Turísticos en el Centro Histórico

El gobierno electrónico de la ciudad de Quito ha considerado relevante promover el turismo de dos maneras; una, a través de este menú específico donde se resaltan lugares de interés turístico, e información básica de entretenimiento y transporte; la segunda, en el link de la Corporación Metropolitana de Turismo que se despliega en el menú Municipio.

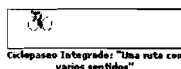
Noticias

A partir del 2 de enero el Municipio inició el cobro del impuesto predial

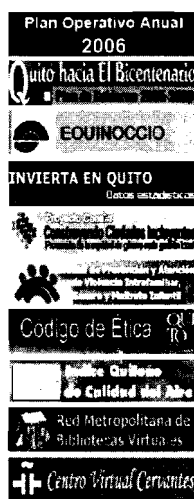
Los puntos de recaudación están ubicados en las 8 Administraciones Zonales que atenderán de lunes a viernes de 07:00 a 18:00 y los sábados de 08:00 a 12:00 y en todas las oficinas de SERVIDAGOS que atenderán en horarios de 08:00 a 20:00 de lunes a sábados y los domingos de 10:00 a 16:00.

 [Ver más >>](#)

Las noticias son parte importante del portal y están desplegadas en el espacio central del homepage, ocupando la cuarta parte del área de pantalla. Esta sección publicita además los links:



- Existen dos **banners educativos**: Centro Virtual Cervantes y Red Metropolitana de Bibliotecas Virtuales.
- Banners de los **programas operativos** de la Ciudad: Plan Operativo Anual 2006, Quito hacia el Bicentenario, Equinoccio 21.
- Banners sobre **participación ciudadana y ética**: Construyendo ciudades incluyentes, Código de Ética.
- Banners sobre **índices y prevención**: Índice Quiteño de Calidad del Aire y Unidad de Prevención y Atención de Violencia Intra-Familiar, Género y Maltrato Infantil.



De todas las secciones que el website ofrece, las más visitadas son:

- La agenda cultural
- Servicios: consulta de impuestos y certificaciones.
- Boletines informativos.
- Mapa de Quito.

Fortalecer la democracia haciendo el gobierno más accesible, abierto y transparente y reduciendo la corrupción real o percibida.- Para analizar el estado del gobierno electrónico de Quito en las áreas de transparencia, reducción de la corrupción y rendición cuentas, hemos utilizado como referencia el informe sobre monitoreo a las páginas web de doscientas instituciones públicas que están obligadas a cumplir con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley orgánica de transparencia y acceso a la información (LOTAIP), elaborado por la Corporación latinoamericana para el desarrollo, como miembro de Coalición Acceso durante el mes de noviembre del 2005.³¹

El sitio web del Municipio de Quito está obligado por ley a informar sobre los siguientes puntos:

31 Los requisitos que la LOTAIP señala fueron aplicados por la investigadora directamente al sitio Web del Municipio de Quito

Versiones de gobierno electrónico implementadas en el Municipio de Quito

Requisitos	Cumple	No cumple	Parcialmente
Estructura orgánica funcional			x
Base legal que rige la institución		x	
Regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad			x
Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas respectivos	x		
Directorio completo de la institución			x
Distributivo de personal completo		x	
Remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional		x	
Sistema de compensación, cuando la ley disponga		x	
Servicios que ofrece			x
Formas de acceder a los servicios que ofrece		x	
Horarios de atención y demás indicaciones necesarias		x	
Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, tanto como sus anexos y reformas		x	
Existen formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción	x		
Información total sobre el presupuesto anual que administra la Institución ,especificando ingresos, gastos,financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales		x	
Información de la liquidación del presupuesto especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos		x	
Resultados de las auditorías internas al ejercicio presupuestal		x	