

**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

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

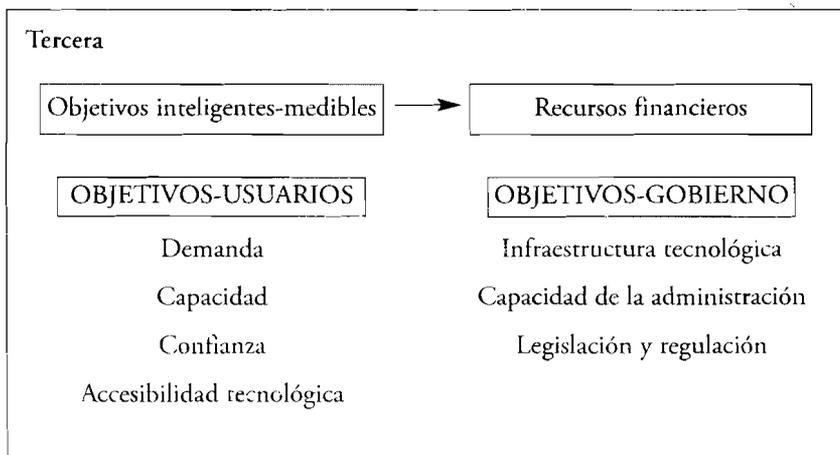
Esta publicación ha sido posible gracias a los fondos asignados por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI), Ottawa, Canadá.

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>	

Requisitos	Cumple	No cumple	Parcialmente
Ejercicios de las auditorias gubernamentales al ejercicio gubernamental		x	
Información completa y detallada sobre los proceso precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc.		x	
Listado de las empresas y personas que han cumplido contratos con dicha institución		x	
Planes y programas de la institución en ejecución	x		
Detalle de los contratos de créditos internos; se señalará la fuente de fondos con los que se pagarán esos créditos		x	
Si se trata de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y otras leyes afines, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés		x	
Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño		x	
Viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos		x	
El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley		x	
Los organismos seccionales publicarán las actas de sus sesiones		x	
Los organismos seccionales publicarán sus planes de desarrollo local	x		



Una vez que las autoridades diseñaron los objetivos y planificaron los recursos del sitio web, no se ha llevado a cabo el tercer paso de la implementación de un portal gubernamental: medir los objetivos que se establecieron. Esto se debe a que no se estableció un límite temporal que proporcionara una línea para la acción para cada objetivo y, que no se definieron los objetivos en relación a los costos de inversión.

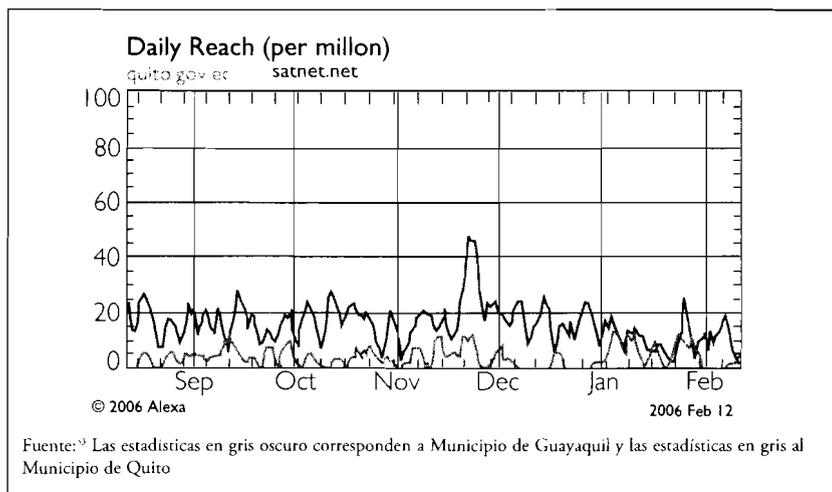
Por tanto, el sitio web del Municipio de Quito no posee objetivos “inteligentes”, no es parte de un diseño de gobierno electrónico integral y su desarrollo todavía está planteado en términos comunicacionales.

El Municipio no ha planificado estrategias con respecto a los objetivos básicos de un portal gubernamental:

- Demanda de los usuarios:

De los dos millones de habitantes que posee la ciudad, el portal recibe un promedio de 20.000 visitas por mes³².

32 No se ha podido determinar el número de usuarios, sólo el de visitas, lo cual no nos indica cuántas personas ingresan por mes al portal, puesto que más de un usuario puede realizar varias visitas por mes.



No existe una política enfocada a aumentar la demanda del portal, no se ha propuesto desarrollar estrategias de promoción del sitio web y tampoco se considera necesario realizar un estudio para conocer cuál es la verdadera demanda de los ciudadanos con respecto al proyecto de gobierno electrónico.

- **Capacidad de los usuarios:**
No se ha planificado enseñar a los ciudadanos los beneficios de adquirir información en línea y de utilizar los servicios que ofrece el portal, a través del desarrollo de centros de acceso a Internet que formen parte del proyecto de gobierno electrónico de la ciudad. En este caso es posible comprobar el divorcio que existe entre el sitio web y el proyecto Quito Digital que está implementando una serie de cybernarios para ofrecer a la ciudadanía acceso, capacitación y servicios digitales.
- **Confianza de los usuarios:**
Uno de los objetivos más importantes de un gobierno electrónico es transparentar la gestión administrativa y financiera del gobierno y utilizar apropiadamente los datos sensibles de los usuarios (respetando el derecho a la privacidad). Con respecto a lo primero, hemos

33 http://www.alexa.com/data/details/traffic_details?&range=6m&size=medium&y=r&url=www.quito.gov.ec#top

podido comprobar que el portal apenas cumple totalmente 4 de los 28 requisitos de la LOTAIP, cumple parcialmente 5 requisitos y no cumple 19 requisitos. Los temas sobre los que versan los requisitos son: información y rendición de cuentas, de los cuales, el sitio web no cumple gravemente 4 requisitos sobre información y 14 requisitos sobre rendición de cuentas.

De modo que se puede comprobar que no se ha desarrollado ninguna estrategia para alcanzar este objetivo en un lapso de tiempo determinado y con un financiamiento apropiado.

- **Accesibilidad tecnológica de los usuarios:**

El Municipio no se ha propuesto este objetivo, puesto que no ha generado una propuesta viable de alternativas de conectividad dentro de la ciudad, bien en asociación con los proveedores del servicio de Internet o como una iniciativa propia del gobierno seccional.

- **Infraestructura tecnológica del gobierno electrónico:**

El Municipio no cuenta con centros de acceso propios ubicados en las distintas zonas de la ciudad, donde los ciudadanos puedan aprender a acceder a la información y servicios que les ofrece su gobierno electrónico y puedan conectarse de manera gratuita.

No se ha logrado ofrecer pagos en línea, lo cual indica el retraso que tiene el portal con respecto a otros gobiernos electrónicos de la región que ya los han implementado.

- **Capacidad de la administración:**

El sitio web no cuenta con un equipo que responda a un plan de acción del gobierno electrónico. Al ser un proyecto desarticulado está a cargo de una sola persona, el web master, quien recoge y publica la información que le entrega cada departamento del Municipio.

Quienes producen estos contenidos no pueden subirlos directamente al portal porque no están capacitados para ello, por lo tanto se los envían al web master para que realice este trabajo.

La falta de personal en el proyecto impide que se desarrollen nuevos espacios dentro del portal, que den seguimiento a los requerimientos ciudadanos. Encuestas sobre temas de interés municipal y ciudada-

no, foros, chat. Como herramientas iniciales de construcción de participación ciudadana.

- Legislación y regulación:

El Municipio ha producido la primera Ordenanza que regula el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el contenido de la misma intenta normar una serie de acciones y principios que todavía no están siendo implementados en el gobierno electrónico municipal.

Sin embargo, tiene el mérito de definir las políticas municipales de TIC en términos de uso, acceso y apropiación de las TIC, como cursos de acción a través de los cuales los recursos y capacidades del gobierno municipal hacen disponibles a los ciudadanos los bienes y servicios que permitan usar estas herramientas.³⁴ Y de comprometerse a:

- Estandarizar los procedimientos administrativos entre sus dependencias, las empresas y corporaciones municipales.
- Desarrollar proyectos y programas de incorporación de TIC conjuntamente con comunidades, organizaciones ciudadanas y, empresa pública y privada.
- Normar la incorporación de trámites y/o servicios al Internet, especialmente en el ámbito legal, donde se propone realizarse todos los ajustes legales a las ordenanzas que regulen dichos servicios por un medio físico.
- Capacitar a los empleados municipales en la aplicación de servicios y/o trámites mediante Internet e informar al usuario sobre las condiciones de uso y los niveles de responsabilidad del Municipio en los servicios y/o trámites en línea.
- 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.

34 Ordenanza que regula el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Artículo N°15.

Aborda además temas de legislación referentes a:

- Confidencialidad: tratamiento y protección de datos personales.
- Contratación electrónica, medios de pago electrónico.

Cuarta

Estructura gubernamental

Punto de equilibrio entre centralización
y descentralización

Coordinación vinculante

Colaboración con el sector privado

Gestión de riesgos

La estructura gubernamental del gobierno no necesariamente refleja la estructura de dirección del gobierno electrónico.

En las entrevistas realizadas al personal del Municipio que está vinculado al sitio web del gobierno electrónico hemos encontrado que si bien el proyecto del gobierno electrónico nace a solicitud del Alcalde de la ciudad, actualmente la página web está en manos de una sola persona: el web master. Esta persona está encargada de actualizar el sitio web, pero no de producir los contenidos que se suben al mismo, contenidos que son enviados constantemente por los distintos departamentos para que sean colgados en la página web.

El sitio web, a pesar de estar ubicado en la Dirección de Comunicación del Municipio es manejado también por la Dirección de Informática, que se encarga de implementar en el sitio web las nuevas

herramientas tecnológicas, la arquitectura del portal y maneja las estadísticas que produce la página web.

De modo que quienes deciden en la actualidad qué se publica o se implementa, dónde y cómo, no son las autoridades de cada departamento, sino el personal que tiene a su cargo labores más puntuales sobre información y servicios. A modo de una especie de periódico digital que ofrece además servicios de consulta y de certificaciones.

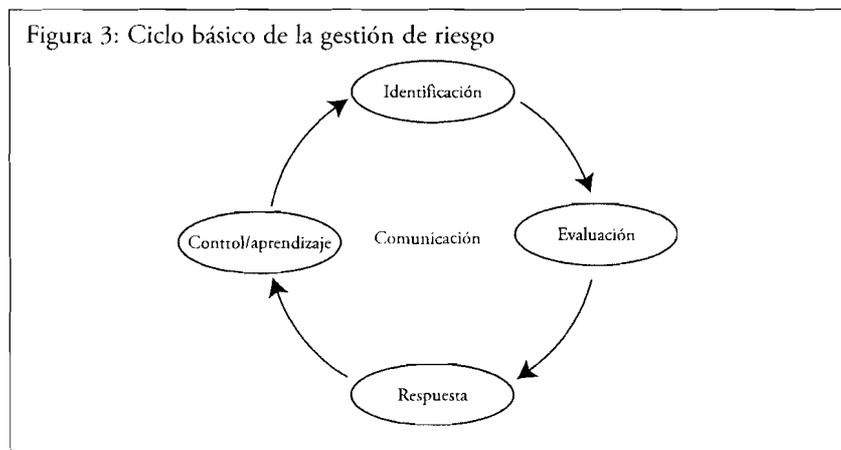
Esto impide que el proyecto continúe alcanzando los estadios necesarios para desarrollar un gobierno electrónico transparente y confiable que responda a las necesidades ciudadanas, que se convierta en un canal de participación ciudadana y que cumpla con requisitos legales como la LOTAIP, por ejemplo. Porque ha perdido el carácter de proyecto y se ha convertido en un instrumento estático de la estructura gubernamental municipal.

A su vez, es interesante anotar cómo la dirección y actualización del sitio web responde a un proceso de centralización o descentralización de funciones. El sitio web fue creado para ser alimentado por varios departamentos desde una coordinación central, el departamento de comunicación, lo cual ha evitado problemas de compatibilidad de datos (estándares tecnológicos, que en caso de existir son homologados por el web master al subir los contenidos), problemas de interfase (la navegación es satisfactoria porque no se reproduce la complejidad burocrática en el sitio web) y, problemas de lineamiento (los servicios que se ofrecen son coherentes, no se repiten en otros espacios del sitio y no existe contradicción de funciones departamentales). Esta fluidez se ha logrado por haberse establecido políticas definidas, responsabilidades específicas y estandarización de la data a través de una coordinación vinculante.

Los estudios sobre gobierno electrónico señalan que las sociedades público-privadas son usualmente más exitosas que los intentos del gobierno de actuar en solitario. Es decir, que los gobiernos electrónicos que han optado por el modelo asociativo son mejores articuladores de desarrollo, capaces de generar con mayor eficiencia políticas públicas a través de prácticas participativas, logrando que el propio sitio web gubernamental se convierta en un *bien público* para la sociedad. Los gobiernos locales tienen mayores posibilidades de convocar una actividad integradora y participativa entre sector público y sector privado para potenciar actividades más abiertas y dinámicas.

Por otra parte, a través de este tipo de asociaciones, la sociedad civil es incorporada al proyecto desde una perspectiva más cercana a la realidad fuera de la red. Los servicios que se reciben a través del portal son tanto públicos como privados y superan los servicios iniciales ofrecidos tan sólo desde el Estado. Varios gobiernos que han optado por este modelo han utilizado un concepto novedoso denominado *episodios de vida*, “donde se unifica y organiza la información, orientándola hacia alguna circunstancia biográfica relevante: el matrimonio, el nacimiento de un hijo, la pérdida de empleo, abrir un negocio, cambiar de vivienda, entre otros” (Kaufman 2005:140).

La participación de todos los sectores de la sociedad en el gobierno electrónico vuelve fundamental operar desde una perspectiva de gestión del riesgo, puesto que el riesgo de errores es proporcional al tamaño del proyecto y a la multiplicación de actores participantes en el mismo.



Los factores de riesgo identificados en proyectos electrónicos implementados se ubican dentro de la organización, a nivel político y en el entorno externo al sector público.

En el caso del gobierno electrónico de Quito, los factores de riesgo están mayormente ubicados dentro de la propia organización. Puesto que el sitio web no está manejado por un equipo, los distintos departamentos no participan del gobierno electrónico de manera activa -puesto que se tiene la visión de que el sitio web es una especie de boletín electrónico de

información que además ofrece dos servicios definidos: consultas y certificados-, no se incorpora la versión de gobierno electrónico de Quito Digital como parte fundamental del portal, no se han diseñado estrategias de promoción del gobierno electrónico, de acceso y de capacitación de los ciudadanos y, no se han implementado procesos de evaluación del modelo de gobierno electrónico.

Quinta

MEDICIÓN DEL RENDIMIENTO

Señalamos también el estado del gobierno electrónico desde los criterios fundamentales para el buen gobierno, identificados en la Conferencia sobre gobierno electrónico, llevada a cabo en el 2001 por la presidencia belga de la Unión Europea: transparencia, acceso, responsabilidad, eficacia y coherencia³⁵.

De todos estos criterios, la Conferencia ha ubicado a la transparencia como el más delicado porque puede ser causa directa de una administración más responsable de la gestión gubernamental. En este sentido, es lamentable que la gestión del gobierno electrónico del Municipio de Quito no alcance los niveles mínimos de transparencia que la aplicación de la LOTAIP le permitiría.

El criterio de acceso es entendido como un tema de solidaridad social, en tanto acceso igualitario a los servicios del gobierno electrónico, y como un derecho de los ciudadanos a tener disponibles los servicios públicos electrónicos (lo que implica igualdad de acceso para todos y convergencia tecnológica de plataformas, como Internet a través de redes fijas y móviles e incluso de televisión digital). En este sentido el gobierno digital del Municipio de Quito tampoco ha logrado desarrollar este criterio ni como política pública municipal, ni como estrategia de promoción y capacitación ciudadana sobre los servicios del gobierno en línea.

35 http://europa.eu.int/information_society/europe/egovconf/2001/index_en.htm

La coherencia es de tipo organizativo como tecnológico, por una parte se está haciendo énfasis en que exista un único punto de acceso de los ciudadanos a todos los servicios del gobierno (coherencia entre las diferentes partes de los organismos públicos) y por otro lado a las posibilidades de interconexión. El sitio web del Municipio cumple con este criterio, ya que ha unificado a todos los anteriores sitios web de las empresas y corporaciones municipales en el *www.quito.gov.ec*; y puesto que no existe en Ecuador un portal único del Estado, es imposible que cumpla con este criterio a cabalidad.

Y, el criterio de eficacia a través de la reducción de costes (equipo, terminales, servidores y equipos de redes, licencias). Sobre este criterio se considera ventajoso el modelo de software de fuente abierta, tanto para los usuarios como para los proveedores. El Municipio de Quito no ha revelado los valores invertidos en el proyecto de gobierno electrónico desde su inicio, pero en la actualidad los gastos operativos son muy bajos a pesar de pagar costos de conexión muy altos y licencias de software.

En términos generales, el gobierno electrónico del Municipio de Quito cumple con los factores que inhabilitan a los países en desarrollo a desarrollar proyectos de gobiernos electrónicos:

- Debilitamiento institucional, cuyo síntoma es la planificación insuficiente, objetivos poco claros, cuyas consecuencias son sistemas diseñados inadecuadamente.
- Recursos humanos, cuyo síntoma es falta de personal calificado y falta de capacitación profesional, y cuyas consecuencias son resultados pobres en contenidos sin apropiación de los recursos tecnológicos.
- Problemas de presupuestos, cuyo síntoma es el cálculo de costos equivocado y la falta de experiencia en planificación de proyectos, y cuyas consecuencias son proyectos no terminados y altos costos de mantenimiento.
- Cambios de la tecnología y de la información, cuyo síntoma es software y hardware limitado y software inapropiado y, cuyas consecuencias son la incompatibilidad de sistemas y el exceso de confianza de las aplicaciones del cliente.

Todo ello sumado a una falta de diseño del gobierno electrónico desde el inicio del proyecto.

La participación ciudadana: nivel frente a la interfaz

El Municipio de Quito ha elaborado normativas sobre la participación ciudadana que rigen las relaciones funcionarios, instituciones municipales y ciudadanos fuera de la web, donde es interesante resaltar el esfuerzo realizado por esta administración de regular el vínculo ciudadanía-Municipio. Este esfuerzo se traduce en dos instrumentos: la Ordenanza de Consejo “de sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad” aprobada en diciembre del 2000 y el Plan Maestro de Ciudadanía y Participación gestionado dentro del “Plan de gobierno de la Ciudad 2005-2009 Quito hacia el Bicentenario”.

Plan Maestro de ciudadanía y participación

El Plan tiene el propósito de “fortalecer los mecanismos de transparencia y control de la gestión municipal; crear las condiciones favorables para una ciudadanía activa, con el objetivo de mejorar los niveles de participación y de control ciudadano y profundizar la gobernabilidad en democracia y; crear conciencia y sentido de responsabilidad de la comunidad”.³⁶

El Plan consta de dos programas, cada uno a cargo de varios proyectos:

36 http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmciudadania.htm

Programa 1: gestión y control de la ciudadanía				
Proyecto	Descripción	Localización	Responsable	Observaciones
Control Cívico de la Corrupción	Comisión metropolitana de control de la corrupción: Fortalecimiento de la CMCC.	DMQ	Desarrollo Institucional	
	Código de ética: Aplicación del Código de Ética DEL MDMQ.	DMQ	CMCC y DM RR.HH.	
	Veedurías sociales: Fortalecimiento y desarrollo de las veedurías sociales.	DMQ	Ad. Zonales	
Sistema de rendición de cuentas	Desarrollo e institucionalización de la rendición de cuentas.	DMQ	Ad. Zonales y Coordinación Territorial	
Fuente: http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmciudadania.htm				

El Proyecto Control Cívico de la Corrupción ha desarrollado los portales “Quito honesto” manejado por la Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción, que consta en los enlaces del portal del gobierno electrónico del Municipio, y el Código de Ética elaborado por funcionarios y funcionarias de las diversas dependencias y empresas del Municipio de Quito, que se incluye en los *banners* del mismo sitio web. Sin embargo, el componente de veedurías sociales que está a cargo de las administraciones zonales, no es visible en la página web del gobierno electrónico.

El Proyecto rendición de cuentas está publicado dentro del Proyecto control cívico de la corrupción, pero no contiene un link propio para acceder a la información del proyecto.

Comisión Metropolitana de lucha contra la corrupción



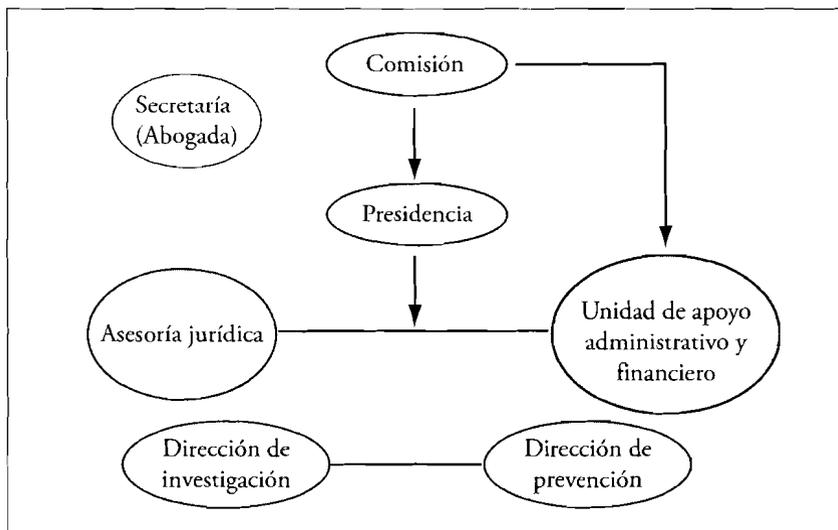
Empezaremos por analizar en qué consiste “Quito Honesto” y cómo este portal se constituye o no en un espacio de participación ciudadana.

El proyecto se crea en agosto del 2002 a través de una disposición administrativa (Resolución A-065), como cumplimiento a la promesa electoral de acabar con la corrupción del Municipio.

El tema se posiciona como política metropolitana y es debidamente reglamentado como nuevo capítulo en el código municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Ordenanza No. 0116.

De esta manera, la Comisión Metropolitana de lucha contra la corrupción se instituye como unidad especializada de la más alta jerarquía del Distrito Metropolitano en representación de la ciudadanía y es dotada de autonomía e independencia económica, política y administrativa. La Comisión está formada por un directorio y un cuerpo ejecutivo. El directorio se compone por cinco personas, el presidente nombrado por el Alcalde, y los cuatro directores nombrados por el presidente.

Como podemos ver, en la conformación de la Comisión no se toman en cuenta los niveles de participación instituidos en el Municipio, de modo que no la integran ni las asambleas parroquiales, ni las juntas parroquiales ni los cabildos barriales y comunales. Quedando su estructura orgánica definida del siguiente modo:



“Quito honesto” funcionó con tres personas en el 2002, con cuatro en el 2003, con seis en el 2004 y con once en el 2005. En el organigrama de la comisión consta un presidente, dos directores de investigación y prevención respectivamente y dos ayudantes para cada uno de ellos; una secretaria abogada del Directorio y un asesor jurídico, una secretaria general, una encargada de la comunicación electrónica, una contadora y un chofer.³⁷

El presupuesto que maneja la Comisión en el 2005 es el siguiente:

Financiado por contribución del Municipio	\$ 445.246,77
Por convenio con el FONSAL para el arrendamiento del local de la Comisión	\$ 12.000
Por convenio con AID y el “Fondo de Justicia” de la Fundación Esquel	
Por convenios con el programa ¡Sí se puede! para seminario de Capacitación con Fundación Lexis	\$ 5.100

Fuente: <http://www.quitohonesto.gov.ec/presupuesto.htm>

37 www.quitohonesto.gov.ec

El presupuesto por proyectos es el siguiente:

1. Fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión.	Capacitación del personal	\$ 5.000
2. Prevención de la Corrupción de la Municipalidad.	Rendición de Cuentas	\$ 20.000
	Refuncionalización y depuración de la Procuraduría	\$ 20.000
	Ampliación de la cobertura del proyecto Control Social	\$ 22.000
3. Incorporación del personal municipal en la lucha contra la corrupción.	Ampliación del Código de Ética	\$ 15.000
	Sistema de estímulos éticos al personal	\$ 5.000
4. Motivación de la ciudadanía para que asuma su responsabilidad en la lucha contra la corrupción.	Educación en colegios	\$ 15.000
	Campaña de medios	\$ 30.000
	Publicaciones	\$ 10.000
Fuente: http://www.quitohonesto.gov.ec/presupuesto.htm		

Los proyectos prioritarios que maneja la Comisión son el Código de ética, el control social, la rendición de cuentas, la capacitación del personal de la comisión, la difusión de valores, la ampliación del Código de ética, el sistema de estímulos éticos y la educación a colegios.

Dentro de estos proyectos, la Comisión tiene como una de sus principales funciones procesar las denuncias de la comunidad. Sin embargo, de las 121 denuncias tramitadas en el 2002 la Comisión sólo logra resolver 1; de las 275 denuncias tramitadas en el 2003 la Comisión resuelve 7; de las 241 denuncias tramitadas en el 2004 la Comisión no publica ninguna resolución y tampoco existen resoluciones publicadas en el 2005 donde se reciben 160 denuncias hasta el 10 de agosto.

Del total del presupuesto de \$462.346,77 manejado en el 2005 se ha invertido en proyectos \$142.000, en salarios \$126.000 y se ha logrado dar resolución a 8 de 797 denuncias tramitadas en cuatro años de gestión. Una labor donde la única participación ciudadana ha sido realizar las denuncias, recibir motivación ciudadana en colegios y a través de los medios de comunicación sobre la lucha contra la corrupción.

Del trabajo publicado por Quito honesto podemos deducir también que tanto el personal de la Comisión de lucha contra la corrupción y del Municipio han sido beneficiarios directos de proyectos y actividades específicas. Tanto a través del sistema de estímulos, capacitación y participación en la formulación del código de ética.

Código de ética

“El presente Código de ética fue elaborado por los servidores y servidoras de las diversas dependencias y empresas del Municipio de Quito”³⁸.

El Código de ética no es un instrumento que fortalezca la participación ciudadana, tampoco es un proyecto cuyo resultado tiene objetivos medibles en la lucha contra la corrupción. Se puede considerar más bien, que es un ejercicio casa adentro de los funcionarios municipales para comprender mejor el fenómeno de la corrupción, sus causas y efectos. Por tanto no se trata de un objetivo inteligente puesto que:

- No nos indica qué se va a cambiar,
- Cómo se efectuará el cambio y,
- En cuánto tiempo se lograran qué resultados.

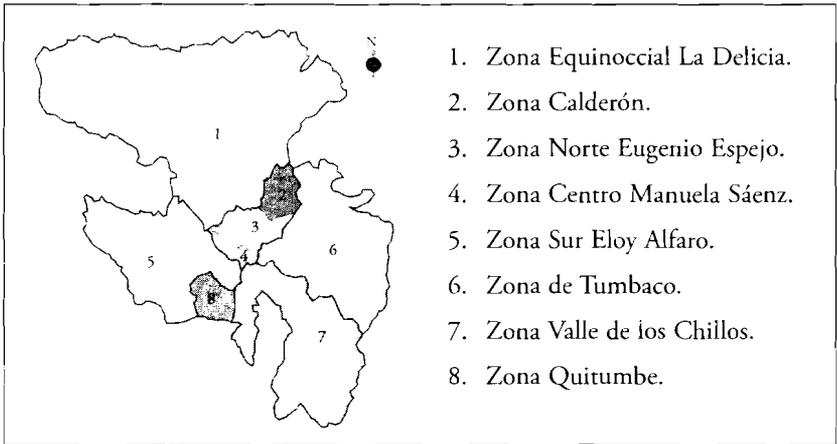


38 http://www.quito.gov.ec/codigo_etica/incodetetica.htm

Veedurías sociales

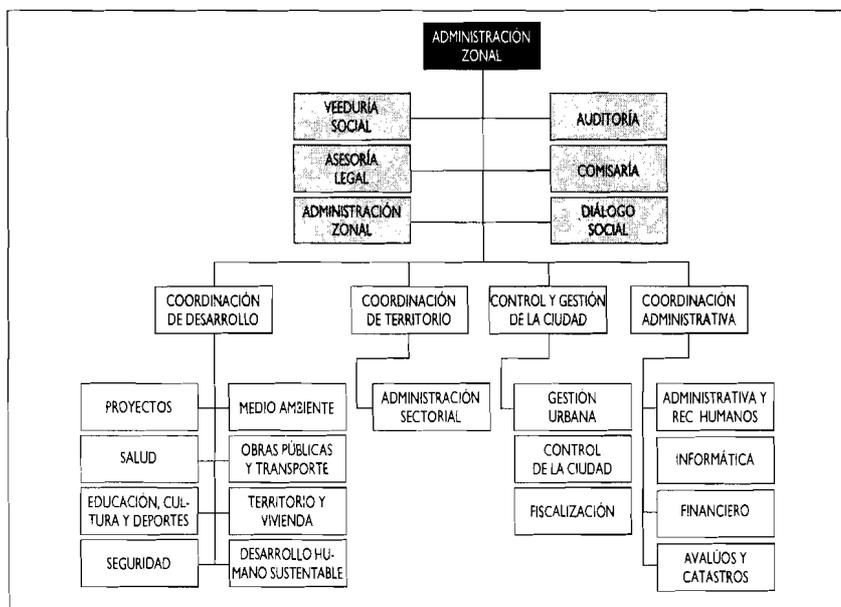
El Proyecto de veedurías sociales tiene como responsables a las administraciones zonales, por tanto, se trata de un proceso descentralizado donde la veeduría se genera por un tema específico en un área geográfica delimitada.

La ciudad de Quito está dividida en ocho administraciones zonales:



En cada una de estas zonas puede formarse una o más veedurías, dependiendo de los niveles de participación ciudadana y de los temas donde la población considere que se debe realizar una auditoría. Por ello, a estas instancias de participación también se les da el nombre de “veedurías zonales temáticas”.

Las veedurías sociales se han logrado conformar dentro de la ciudad a través de dos organizaciones: la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y Fundación Esquel, logrando institucionalizar su espacio de acción dentro de la estructura orgánica de cada administración zonal, como lo indica el gráfico.



En 1999, la Fundación Esquel se compromete a implementar cinco veedurías ciudadanas con la finalidad exclusiva y temporal de vigilar la gestión pública en aspectos relacionados con el uso apropiado de recursos, bienes, servicios y espacios públicos para establecer y prevenir actos de corrupción.

Sin embargo, desde la creación de este proyecto, sólo se ha llevado a cabo una veeduría para la “adjudicación de los locales de los centros comerciales populares” a los comerciantes informales en el centro histórico de Quito, correspondiente a la zona centro en el 2001.

Esta veeduría fue apoyada por la Fundación Esquel y se realizó siguiendo el procedimiento señalado por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción³⁹.

Al momento se están conformando dos nuevas veedurías respaldadas por Fundación Esquel: la veeduría para la construcción del nuevo aeropuerto y la veeduría para el alcantarillado de la ciudad.

39 Creada por Decreto Ejecutivo 107-A, el 4 de marzo de 1997, respaldada por la Ley de control cívico de la corrupción 1999. www.comisionanticorruptcion.com

Rendición de cuentas

Este proyecto empieza en agosto del 2005 y todavía está en fase de diseño. Su principal objetivo es desarrollar un sistema de rendición de cuentas con participación ciudadana que incluya: ⁴⁰

- Sistematizar las experiencias de rendición de cuentas en Ecuador y América Latina.
- Capacitar a los funcionarios municipales sobre la Ley de transparencia y acceso a la información pública y definir los mecanismos para su cabal cumplimiento.
- Elaborar la propuesta de ordenanza que institucionalice la rendición de cuentas.
- Controlar la ejecución en las diversas dependencias, empresas y corporaciones.

Del primer programa “Gestión y control de la ciudadanía” podemos concluir que sociedad civil y las instancias de participación del Municipio no han sido parte de las fases de diseño, implementación y desarrollo de los proyectos realizados por este programa.

No han participado en la construcción del Código de ética donde los ciudadanos también son beneficiarios y tienen su propia perspectiva del servicio que desarrollan los funcionarios municipales.

No han sido tomados en cuenta en el proyecto piloto “Control Social” cuyo objetivo es posibilitar la participación social para ejercer el control de los procesos de contratación en las empresas EMOP (Empresa Metropolitana de Obras Públicas), EMAP (Empresa Metropolitana de Agua Potable) y FONSAL (Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural). No han sido llamados a colaborar en el diseño del proyecto Sistema de Rendición de Cuentas.

Y la Comisión Metropolitana de lucha Contra la Corrupción no está conformada por ciudadanos elegidos como representantes a través de un canal de delegación que no sea el nombramiento directo del Alcalde de la ciudad.

40 <http://www.quitohonesto.gov.ec/proyectos.htm>

Versiones de gobierno electrónico implementadas en el Municipio de Quito

Programa 2: Participación ciudadana				
Proyecto	Descripción	Localización	Responsable	Observac.
Consejo del Plan Estratégico Equinoccio 21	Constitución del Consejo del Plan Estratégico Equinoccio 211 y su Secretaría Técnica.	DMQ	Prospectiva Estratégica	Con base en las propuestas ciudadanas.
Sistema De Gestión Participativa	Cabildo quiteño: Conformación y puesta en funcionamiento.	DMQ	Coordinación Territorial	
	Cabildos temáticos: Fortalecimiento, desarrollo y ampliación del Sistema de Gestión Participativa.	DMQ	Coordinación Territorial	
	Cabildos sociales: Fortalecimiento, desarrollo y ampliación del Sistema de Gestión Participativa.	DMQ	Coordinación Territorial	
	Cabildos territoriales: Fortalecimiento, desarrollo y ampliación del Sistema de Gestión Participativa.	DMQ	Administraciones Zonales	
	Apoyo a la participación Ciudadana: Fortalecimiento de los procesos de capacitación ciudadana la organización de la comunidad quiteña y ampliar los liderazgos de las comunidades y fortalecer la participación ciudadana en la gestión local.	Comunidad organizada en todos los sectores del DMQ	ICAM	
Información Ciudadana	Campañas: Quito por la Equidad, Paz y No Violencia y temas cívicos.	DMQ	Diálogo Social	
	Página web: Desarrollo de la información contenida en el Portal web www.quito.gov.ec	DMQ	Diálogo Social	

El programa de Participación Ciudadana se basa en la Ordenanza de Consejo “de sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad”, el segundo instrumento desarrollado por el Municipio de Quito para fortalecer la participación ciudadana, además del Plan Maestro.

La Ordenanza es parte de los procesos iniciados por la administración 2000-2004 para incorporar a la ciudadanía a la gestión del Municipio.

Dentro del segundo programa se desarrollan tres proyectos: Consejo del Plan Estratégico Equinoccio 21, Sistema de gestión participativa e información ciudadana. Todos, excepto el componente “Apoyo a la participación Ciudadana” están localizados en el DMQ y sus responsables se dividen en: prospectiva estratégica, coordinación territorial, administraciones zonales, ICAM y diálogo social.

Consejo del Plan Estratégico Equinoccio 21

En abril del 2004 se publica el Plan Estratégico Equinoccio 21, como resultado del Plan de gobierno 2000-2004 del Alcalde Paco Moncayo. La nueva administración decide realizar un Plan Estratégico que además de cubrir los cuatro años de gestión pueda desarrollar las Estrategias de Desarrollo del DMQ al 2025.

En mayo del mismo año el Municipio de Quito pone a consideración de la ciudadanía el Plan Quito Siglo XXI-2. Estrategias del DMQ al 2025. Se encarga a Fundación Esquel la organización del proceso de consulta y discusión del Plan en nueve diálogos:

- Con las Cámaras de la Producción.
- Con los medios de comunicación los temas de mayor interés estuvieron relacionados a contratación pública, regulación, identidad de la ciudad y rendición de cuentas.
- Con la comunidad académica donde una de las propuestas fue implementar una banda ancha para toda la ciudad, la necesidad de incluir a los ciudadanos a la sociedad de la información y de reducir la brecha digital.

- Con los gremios profesionales: asociaciones, cámaras y colegios.
- Con las juntas parroquiales y barriales, a las que asisten 167 representantes y se discuten con especial interés temas de participación ciudadana. Uno de los cuestionamientos planteados por los asistentes es ¿cómo se van a implementar los mecanismos de participación ciudadana hasta llegar al Alcalde? Se le solicita al Alcalde capacitación para los comités de gestión y las otras instancias de participación.
- Con los estudiantes, quienes piden al Alcalde eficiencia en la gestión municipal, información, seguridad jurídica para la competitividad. Sobre la información se refieren al sitio Web, y piden una publicación más completa no sólo de las ordenanzas municipales sino también de las leyes municipales.

En este diálogo los estudiantes cuestionan seriamente la validez de los mecanismos de participación, de observación y de toma de decisiones que no vienen directamente del Municipio. Y preguntan “cuál es la efectividad de estos procesos participativos –incluidos los Cabildos- cuyos resultados no se encuentran en ninguna parte.

- Con los actores sociales, diálogo en el cual se avanza poco por la escasa participación o bien por no haber sido convocada y por falta de interés.
- Con la comunidad científica donde se le sugiere al Alcalde equilibrar la agenda del Plan Quito Siglo XXI-2 entre el desarrollo y difusión de las TIC y otras tecnologías útiles para el desarrollo del Distrito.
- Con la comunidad financiera que se muestra descontenta con la recepción de recursos que está logrando el Municipio del Gobierno Central. Indican que no es posible que se contribuya con el 47% de las rentas y se reciba únicamente el 12%.

El Consejo del Plan Estratégico y su secretaría técnica incorporan los aportes de los distintos sectores para mejorar el Plan Estratégico original.

Sistema de gestión participativa

El Sistema de gestión participativa es establecido por la Ordenanza de Consejo “de sus comisiones y de la participación de la comunidad”.

Dicha Ordenanza se fundamenta en la Ley de descentralización del Estado y de participación social que estimula la participación ciudadana en la gestión pública (Art. 1 y 3), para consolidar el marco dentro del cual los ciudadanos pueden convertirse en actores de la gestión municipal. Igualmente se respalda en la Ley del Distrito Metropolitano de Quito (Numeral 2 y 4) que propicia la participación de la comunidad no sólo en el financiamiento de los proyectos que la benefician, sino también en la identificación de las necesidades de la comunidad, en la planificación de los proyectos, en el seguimiento y ejecución de los mismos.

Y se apoya en el Plan de Quito Siglo XXI que desea “Eleva el nivel de participación ciudadana en barrios, parroquias y zonas metropolitanas para la planificación, ejecución y control de programas y proyectos” con el objetivo de procurar “que el espacio metropolitano se transforme en un escenario en que la participación en su sentido más amplio, sea el elemento central que revitalice la democracia y la haga viable”⁴¹.

Los componentes de Sistema de gestión participativa son:

- Formulación de políticas con la participación de la comunidad a través del diálogo constante, en todas las fases del proceso de planificación.
- Deliberación en la formulación y control social de la ejecución del presupuesto municipal.
- Gestión compartida en la toma de decisiones y en la puesta en marcha de proyectos y programas que respondan a las necesidades de la comunidad.
- Control social a través del seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión municipal.

41 <http://www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito2025.htm>

Los niveles de participación que se establecen son los siguientes:

- El cabildo quiteño.
- Los cabildos zonales.
- Las asambleas parroquiales.
- Las juntas parroquiales.
- Los cabildos barriales y comunales.

El cabildo quiteño está conformado por dos tipos de representantes, los delegados elegidos por las asambleas parroquiales (sistema territorial) y los delegados elegidos por cada una de las mesas temáticas (sistema de contenidos resumido en ocho temas: desarrollo económico y social; educación y cultura; salud; medio ambiente; transporte y movilidad ciudadana; seguridad y convivencia ciudadana; recreación y deportes; financiamiento y gestión institucional). El encargado de dictar las normas necesarias para la integración inicial y la puesta en marcha de los órganos del Sistema de gestión participativa es el Alcalde, hasta que entre en vigencia el Reglamento orgánico funcional que dictará el cabildo quiteño.

Los cabildos zonales se crean uno por zona administrativa y se guían por el mismo sistema de representación del cabildo quiteño: territorial y temático. Tienen a su cargo elaborar los lineamientos de los planes zonales de desarrollo, formular los lineamientos del plan de inversiones municipal territorializado, establecer los compromisos de gestión compartida entre la administración zonal y la población y, establecer y aplicar mecanismos de control social y evaluación de gestión.

Las asambleas parroquiales serán conformadas por las organizaciones sociales asentadas en la parroquia y por los ciudadanos dispuestos a participar. Sus atribuciones y funcionamiento están dispuestos en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. Además de lo que dicta la ley, las asambleas parroquiales pueden desarrollar demandas y propuestas, lineamientos del plan de desarrollo, establecer compromisos y procedimientos de gestión compartida con la administración zonal y, utilizar mecanismos de control y evaluación social.

Las juntas parroquiales son de elección popular y son instancias de participación que funcionan de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica de juntas parroquiales rurales.

Los cabildos barriales y comunales están conformados por los delegados de todas las organizaciones barriales o comunales del territorio. Son instancias de participación de los barrios en el área urbana y, comunas y recintos en las áreas suburbanas. A estos cabildos les corresponde el control social de la ejecución de los planes de acción concertados a nivel parroquial, en especial en lo referente a la calidad de la prestación de servicios municipales.

Información ciudadana

La información que el Municipio genera hacia los ciudadanos se difunde a través de dos canales, las campañas comunicacionales y el sitio web.

La campaña más importante desarrollada por el Municipio ha sido “Quito por la equidad, paz y la no violencia”, cuyo objetivo fue crear campañas permanentes en las organizaciones sociales y en los centros educativos del Distrito para la implantación de una cultura de paz, “que promueva la solución negociada de conflictos, el respeto irrestricto de los derechos y obligaciones ciudadanos y la construcción social de lo público.”⁴²

El sitio web es uno de los medios más poderosos de información que utiliza el Municipio, en él no sólo se puede acceder a cada una de las secciones del gobierno electrónico, sino que es posible permanecer informado a través del sistema de noticias desarrollado en el área central del *homepage*.

El tipo de información y servicios que el sitio web ofrece está siendo desarrollado en este capítulo de la investigación, desde la perspectiva de la gestión municipal y de la participación ciudadana.

42 www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito.pdf

Otras iniciativas de participación ciudadana que constan en el sitio web

El Observatorio de seguridad ciudadana

Se acaba de publicar a fines de febrero de 2006, como link del sitio web del Municipio, el Observatorio de seguridad ciudadana, que consiste en un sistema de información sobre violencia y delincuencia sustentado en fuentes institucionales y en encuestas de opinión dirigidas a la comunidad.

El proyecto se crea con el apoyo técnico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, con el propósito de “intercambiar, recopilar, analizar y difundir información sistemática y actualizada del comportamiento del delito, violencia intrafamiliar y de género en el Distrito Metropolitano de Quito, para convertir esa información en una herramienta para mejorar la seguridad, a través de acciones institucionales que faciliten el establecimiento de políticas públicas e intervenciones que controlen la violencia y promuevan la seguridad ciudadana”⁴³.

El objetivo del Observatorio es hacer un seguimiento a las diferentes manifestaciones de violencia y delincuencia ocurridas en el Distrito Metropolitano de Quito, a través del análisis de los datos provenientes de las instituciones fuente, fortalecido con el desarrollo de investigaciones específicas, con el fin de detectar variaciones importantes, que indiquen la necesidad de intervenciones especiales por parte de las autoridades competentes o la adopción de nuevas estrategias para su control.

Los temas que estudia el Observatorio son:

- Muertes por causas externas.
- Violencia contra las mujeres, niñas y niños.
- Denuncias de delitos.
- Encuestas de victimización y percepción de la ciudadanía sobre la delincuencia e inseguridad con el apoyo de la FLACSO.
- Morbilidad hospitalaria de las enfermedades de causa externa (lesiones).

43 <http://www.observatorioseguridad.net/>

- Estudios a profundidad sobre factores de riesgo y caracterización de lesiones de causa externa.
- Impacto de las intervenciones.

Los miembros que lo conforman son: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Policía Nacional, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Organización Panamericana de la Salud.

El carácter del Observatorio es informativo, no establece espacios de interacción con los usuarios, más bien su función radica en recopilar, sistematizar y analizar la información temática para ser difundida como un insumo, tanto a las autoridades como a la ciudadanía.

La información que se presenta en el portal se divide en:

- Georreferenciación (mapas en los que se ubican las zonas tratadas por los informes, donde se ilustra y sitúa geográficamente los lugares en los cuales las estadísticas se acumulan y las medidas de las autoridades se implementan).
- Estadísticas.
- Guía legal.
- Investigaciones
- Agenda.
- Informes.

Construyendo ciudades incluyentes

Este espacio tiene como objetivo “contribuir a la construcción de ciudades incluyentes, promover el ejercicio ciudadano de las mujeres y fortalecer prácticas portadoras de equidad entre mujeres y hombres en la gestión local”⁴⁴.

Sus destinatario/as directo/as son las mujeres autoridades locales, el personal técnico municipal y los organismos de mujeres que trabajan en convergencia con la municipalidad.

44 http://www.quito.gov.ec/ciudades_incluyentes/objetivos.htm

El proyecto se inició en junio del 2004, tiene una duración de 18 meses y ha producido tres documentos que han sido difundidos a nivel internacional:

- Consejo de Equidad Quito.
- Rendición de cuentas comisión género y equidad Quito.
- Diagnóstico situación género Quito.

Quito Digital

Descripción del proyecto

El 7 de noviembre de 2002 se presenta en el Municipio de Quito el anteproyecto de Quito Digital.

El proyecto tiene como objetivo general “implementar un proceso sostenido e intensivo de ‘incorporación social de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el Distrito Metropolitano’, como una condición indispensable para la modernización económica, social e institucional y el desarrollo humano sustentable de la ciudad y su región”⁴⁵.

Quito Digital fue apoyado en principio por un Comité Gestor en el que participó el sector privado, académico, gubernamental, organismos internacionales y ONGs. A este proceso se unió la Empresa Gobierno Digital como aliada estratégica del Municipio, pero no como miembro del Comité Gestor.

Entre los organismos del sector privado que colaboran con el proyecto están AETIS, CORPECE, ANDINATEL S.A. y AESOF; participan en el Comité las universidades y escuelas politécnicas por parte del sector académico; del sector gubernamental forman parte del Comité, el CONATEL y la agenda de conectividad; y los organismos internacionales que intervienen son ORCILAC/UNESCO y PNUD.

El proceso de incorporación social de las tecnologías por parte de los habitantes de la ciudad de Quito, desarrollado por Quito Digital, se divide en varios subproyectos:

45 Lineamientos generales del programa Quito Digital.

- “E-Gobierno.- Universalización del uso de las TIC en los servicios que brinda el Municipio a los ciudadanos, y en los sistemas y procesos internos, estableciendo un sistema integrado de gestión en línea.
- Educ Janet.- Incorporación de las TIC, en las escuelas y colegios fiscales, fisco-misionales y municipales existentes en el DMQ.
- Internet Para Todos.- Dotación masiva a hogares y pequeños negocios de un computador personal (mantenimiento y soporte técnico incluido) y del acceso a Internet.
- Cybernarios.- Implantación de centros públicos de capacitación y de uso de estas tecnologías para la ciudadanía en general”.⁴⁶

Para enero del 2003 los subproyectos se encuentran en el siguiente estadio:⁴⁷

E-Gobierno	Costo estimado: \$ 3.100.000
Bases: <ul style="list-style-type: none"> - Base de datos única. - Estandarización de proceso. - Homologación de archivo. - Sistema único de memoria digital. - Portal metropolitano. - Callcenter polifuncional. - Capacitación integral. - Equipamiento e infraestructura. 	Resultados: <ul style="list-style-type: none"> - Servicios en línea. - Procesos en línea. - Información en línea. - Funcionarios polifuncionales. - Bolsas de negocios y empleo.
Educ Janet	Costo estimado: \$ 12'000.000
Bases: <ul style="list-style-type: none"> - Redes de computadoras y servidores del DMQ. - Capacitación de educadores y educandos. - Centro de soporte de capacitación y pedagogía. - Centro de soporte y mantenimiento informático. 	Alcance: <ul style="list-style-type: none"> - 1.200 escuelas y colegios. - 2.400 computadoras.

46 Lineamientos generales del Programa Quito Digital.

47 Fichas textuales proporcionadas por directivos de Quito Digital.

Versiones de gobierno electrónico implementadas en el Municipio de Quito

<p align="center">Cybernarios</p>	<p align="center">Costo estimado: \$ 360.000</p>
<p>Concepto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lugares para ciudadanos que no disponen de PCs. - Acceso a computadora e Internet. - Documentos, correos, contactos comerciales, contabilidad y pago de impuestos. - Incrementar su cultura y capacidad de trabajo. 	<p>Alcance: Doce talleres, veinte computadoras, servidor, equipo de capacitación y soporte, más redes de escuelas y colegios.</p>
<p align="center">Internet para todos</p>	<p align="center">Costo aproximado: \$ 810.000</p>
<p>Concepto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una computadora y acceso a Internet, tarifas planas. - Unidades de diferentes marcas, modelos y precios. - Dinamización de la economía. - Usuarios corporativos del sistema. <p>Componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suministrar capacitación (acuerdos con universidades). - Servicio de soporte telefónico Call Center de atención continua. - Sistema de atención y mantenimiento de equipos. 	<p>Alianzas: Proveedores de máquinas e instalación y mantenimiento. Financieras para venta y recaudación.</p> <p>Alcance: DMQ 75.000 a 125.000 unidades.</p>

El subproyecto Preservación de la Memoria Digital surge más tarde como proyecto piloto de UNESCO. El mismo que tiene el propósito de salvaguardar el acervo documental que existe en Quito y de generar normas, sistemas y estándares de manejo de toda la información que en la actualidad se produce y se guarda en soportes digitales.

Desde diciembre de 2002 se desarrollan los lineamientos básicos para el Proyecto de gobierno electrónico de Quito que contemplan la reingeniería de procesos ligada estrechamente con el personal municipal responsable, donde la unidad de informática deberá trabajar directamente con la dirección beneficiaria de la aplicación, la cual recomienda constituir una unidad gerencial autónoma financieramente y utilizar Linux como plata-

forma tecnológica. A la unidad gerencial se la planifica ubicar como empresa mixta o al interior de una corporación municipal.

En agosto de 2003 la Compañía Gobierno Digital desarrolla la Estrategia de vialización del Proyecto y el modelo de negocios.

En su primer diagnóstico del proyecto, se determina que:

- Los equipos de trabajo responsables en cada componente tienen otras funciones dentro del Municipio, por tanto, recomiendan dotar a cada componente de personal especializado que se concrete únicamente al desarrollo e implementación de su estrategia.
- Existen barreras de tipo legal y regulatorio para la implementación del proyecto.
- Que la falta de recursos abarca: gente, tiempo, dinero, infraestructura, acceso a datos cuantitativos y cualitativos (incluyendo opiniones del sector privado) y capacitación.

Para componente de E-Gobierno se recomienda:

- Establecer un sistema integrado de gestión en línea de los sistemas y procesos internos del Municipio y del uso de las TIC en los servicios que se ofrece a los ciudadanos.
- Consulta de impuestos.
- Contratación en línea.
- Quejas y reclamos.
- Veeduría ciudadana.
- Línea de fábrica.
- Portal municipal.

Proyecto que puede ser sostenible a través del cobro al ciudadano por los servicios electrónicos proporcionados por el Municipio. Sin embargo, el proyecto de gobierno electrónico nunca fue asumido por el programa Quito Digital, y como lo indicamos en otra parte de este trabajo, el proyecto hasta

el momento es parte de la Dirección de Comunicación del Municipio.

Desde el 2004, Quito Digital es parte de la Corporación Parque Tecnológico de Quito, por decisión del directorio de la Corporación, que en su primera reunión decide otorgar cobertura legal e institucional a Quito Digital. En la actualidad, los proyectos de Educa.net y Cibernarium @LIS son vializados desde la Corporación.

Así la unidad gerencial se ubica como se recomendó en el 2002 dentro de una corporación municipal.

La Corporación Parque Tecnológico de Quito aprueba su estatuto a través del Acuerdo Ministerial del ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad No. 03 179 de 25 de abril de 2003. Con el objetivo de generar transferencia tecnológica y el cambio de patrón de producción para crear valor agregado tecnológico a la exportación y para enfocar la necesidad de cambio del país; a través de un equilibrio sinérgico entre las corporaciones/empresas multinacionales de nueva tecnología, las universidades, los gobiernos locales y las empresas innovadoras. Identificando como zona económica tecnológica especial a la establecida en la Corporación Parque Tecnológico⁴⁸.

Son proyectos incorporados a la Corporación los de Educanet y Cibernarium @LIS. Los mismos que están en pleno desarrollo conjuntamente con Internet para Todos.

El Proyecto Memoria Digital no se llegó a implementar y el de gobierno electrónico no ha sido asumido por Quito Digital.

Educanet

Desde que el Municipio asume la gestión de la educación en el Distrito, se intenta incluir a la tecnología en el proceso educativo. Se crea en la Dirección de Educación del Municipio el área de informática a la cual se le encarga la gestión del proyecto Quito Educanet.

El Alcalde considera que cada escuela municipal debe poseer computadores, así se inicia el proyecto Educanet en el 2002, sin ninguna planificación, desde un deseo de la administración de comprar computadores y ubicarlos gradualmente en el mayor número de escuelas.

48 <http://www.cptquito.org.ec/>

Con el surgimiento del proyecto Quito Digital se decide incorporar esta iniciativa como subproyecto, conjuntamente con la de cibernarios, dentro de una estrategia más integral de planificación municipal. El proyecto es financiado con fondos municipales en un monto de un millón de dólares por año. Sus beneficiarios directos al finalizar el proyecto son 1.000 centros educativos, 450.000 estudiantes y 28.000 maestros, los beneficiarios indirectos, la comunidad en general.

Los componentes del proyecto son:

- Infraestructura: Hardware (2500 PC). Software (Productos de la ESPOL, Edufuturo y la Bolsa de Valores). 300 centros educativos hasta el momento.
- Uso: Capacitación a maestros en dos temas: informática básica y proyectos de aula.
- Contenidos: Sistema de gestión administrativa. Intranet de contenidos.

En la actualidad, el proyecto se enfrenta a varios retos, el más importante para su mantenimiento en el tiempo es el de la sostenibilidad. A la cual le afecta directamente los altos costos de conectividad en la ciudad, la voluntad de participar en el proyecto de los directores de las escuelas, la seguridad física de los equipos y los costos de inversión por escuela para garantizar la misma y el rechazo de los maestros a la tecnología.

Por otra parte, Educenet le ha permitido al Municipio de Quito obtener el premio “Mejores Prácticas de Municipios Digitales 2005” en la categoría especial de E- Integración. Por “su masivo esfuerzo de telecentros y capacitación educacional dirigido a los sectores más pobres”⁴⁹.

Cibernarium @LIS

El proyecto Cibernarium pertenece a una iniciativa cofinanciada por la Unión Europea –Iniciativa @LIS, coordinada por el Ayuntamiento de

49 <http://www.iberomunicipios.org/home/practicas/default.asp?idm=10118&cidm=10610&cidsm2=21520>

Barcelona en asociación con las ciudades de Bruselas, Sao Paulo, Porto Alegre, San Sebastián, Tampere, Maule, David y Bruselas.

El proyecto está financiado en un 40% por fondos de la Comunidad Europea y en un 60% por financiamiento local, que se obtiene a través de alianzas estratégicas con empresa privada y organizaciones de sociedad civil.

Al momento está en proceso de implementación el Observatorio metropolitano de Quito y los 18 centros de servicios comunitarios que se distribuirán en las distintas zonas administrativas de la ciudad. Se espera servir anualmente a un promedio de 75.000 usuarios.⁵⁰

Estrategias de capacitación y de promoción

Quito Digital no ha llevado a cabo estrategias de capacitación y promoción del programa como un todo. En estos años de gestión se ha dedicado a consolidar los proyectos más viables y a intentar institucionalizar al proyecto dentro de varias instancias municipales.

El programa que no tiene un link dentro del sitio web del Municipio de Quito, y recién acaba de desarrollar su propio portal, en el cual no es posible acceder a información detallada en ninguno de sus proyectos. No se publican los antecedentes del programa (no se puede conocer en qué fecha se crea Quito Digital, qué normativa lo ampara, quién lo dirige, por citar información de interés), quiénes conforman su directorio o consejo directivo y quiénes son los responsables de cada uno de los proyectos. Por tanto, tenemos que analizar cada uno de los proyectos de Quito Digital para constatar si tales estrategias se han desarrollado y en qué han consistido.

El proyecto que mayores estrategias de capacitación y promoción ha desarrollado es Educ Janet, en gran medida por la propia naturaleza del proyecto.

Las estrategias de promoción del proyecto no se han desarrollado a través de campañas de difusión dirigidas a toda la ciudadanía, utilizando los medios de comunicación o el sitio web municipal, como en el caso de la campaña “Quito por la equidad, paz y la no violencia”. Sino que el proyecto ha utilizado estrategias de promoción desde la Dirección de

50 <http://www.alis-cibernarium.org/contenido.jsp?id=2&id2=2>

Educación del Municipio hacia las autoridades de las escuelas municipales para impulsar a los centros educativos municipales a inscribirse en el proyecto y beneficiarse de la entrega de computadores y capacitación de maestros.

Las estrategias de capacitación, igualmente no están dirigidas a toda la comunidad en el uso y apropiación de las tecnologías, sino a los maestros de las escuelas municipales en informática básica y en proyectos de aula, a través de programas desarrollados conjuntamente con:

- La Dirección de Educación del Municipio que lleva a cabo las visitas a las escuelas, elabora las bases técnicas y se encarga de la selección de ofertas, instalación de equipos y asistencia para su funcionamiento.
- ESPOL con la entrega del software de contenidos desarrollados para los grados primero hasta séptimo de básica.
- Redes Amigas, que entregaron computadores a varias escuelas municipales mientras estuvo en vigencia dicho proyecto.
- Microsoft que entrega licencias gratuitas y capacitación a maestros de escuelas municipales en cursos básicos de informática.

Por ende, no se ha imaginado la difusión y la capacitación de los proyectos de Quito Digital como componentes importantes de la gestión de los proyectos o, como canales que puedan permitir el interés y posible involucramiento ciudadano en el desarrollo de los mismos. Más bien se ha considerado continuar con la difusión de los proyectos dentro de los circuitos creados entre los actores participantes.

Participación ciudadana en Quito Digital

Quito Digital nació apoyado por un comité gestor que intentó cogestionar el proyecto desde una perspectiva de participación ciudadana. Formaron parte del Comité la empresa privada, organismos internacionales, las escuelas politécnicas y las ONGs. Pero no encontramos a los representantes de los cabildos zonales o de las asambleas parroquiales, por ejemplo.

La ciudad ha desarrollado toda una normativa para institucionalizar la participación ciudadana por zona geográfica, por proyectos y programas, y en cambio, encontramos que por encima de los niveles de participación institucionalizados, los proyectos son objeto de otro tipo de alianzas con los sectores de la sociedad.

Este es el caso de Quito Digital, que reúne como comité gestor a los representantes de los distintos sectores desde una óptica de operatividad y de logística. Se llama a quienes dentro de cada sector están más vinculados al tema, tienen más experiencia y más conocimientos que aportar y, pueden beneficiar e impulsar los proyectos de manera independiente.

Así, en el sector privado se contacta a la Empresa de Telecomunicaciones Andinatel S.A., a la Asociación Ecuatoriana de Empresas de Software AESOFT, a la Alianza Ecuatoriana de Empresas de Tecnología de Información y Servicios AETIS y a la Corporación Ecuatoriana de Comercio Electrónico CORPECE.

En el sector académico se toma en cuenta a las universidades y escuelas politécnicas, dejando de lado la participación de otros espacios académicos. Lo cual refleja una visión tecnocéntrica de los proyectos que descarta el tratamiento antropológico, sociológico, o psicológico de la tecnología y sus impactos.

Del sector gubernamental se relaciona el proyecto al CONATEL y a la Agenda de Conectividad.

Se establecen vínculos con las agencias de Naciones Unidas ORCI-LAC/UNESCO y PNUD, en el área de organismos internacionales, con la intención de contar con la cooperación de organismos con experiencia en los temas de los proyectos.

El único sector que no es representado en el comité gestor es la sociedad civil. No forman parte del mismo ninguna OSC (Organización de Sociedad Civil).

Si la elección de las organizaciones de este comité se debe a las posibilidades que las mismas ofrecen al proyecto de llevarlo a la práctica y de contribuir con distintos saberes y capacidades, es impactante imaginar que desde las autoridades se considere que las organizaciones de sociedad civil no poseen estas capacidades o potencialidades.

En todo caso, el comité gestor dejó de apoyar el trabajo de Quito Digital en el 2004. Las debilidades de gestión del Comité ya se eviden-

cion en el diagnóstico que realiza la compañía Gobierno Digital, que recomienda “incentivar la participación efectiva del Comité Gestor, pues es el epicentro de donde surgen las ideas. De ahí, que éstas deben ser pragmatizadas en proyectos claros, para conseguir financiamiento [...] con la participación de los tomadores de decisiones, ya que en sus manos está que el Proyecto Quito Digital se materialice”⁵¹.

Quito Digital no consiguió obtener de la empresa de telecomunicaciones, miembro del Comité, un tratamiento preferencial para los beneficiarios de los proyectos. UNESCO firmó un convenio para desarrollar las directrices para la preservación del Patrimonio Digital en el área de catastros, para que sea Quito Ciudad Patrimonio, no sólo la primera ciudad Patrimonio de la Humanidad, sino también la primera ciudad en donde se pusieran a prueba las directrices dictadas por la UNESCO; pero el proyecto no salió adelante (por lo menos no hasta marzo del 2006 en que se terminó de redactar el informe de investigación) por problemas de financiamiento.

Las asociaciones de empresas de software, de tecnología y de comercio electrónico no aportaron a los proyectos información, capacitación o conocimientos que no fueran contratados. Y finalmente, las universidades y escuelas politécnicas no contribuyeron a diseñar estrategias o insumos útiles a los proyectos de Quito Digital.

Por tanto, en la actualidad Quito Digital funciona sin el apoyo del comité gestor, y todavía no ha considerado determinante para sus objetivos, contar con la participación de la ciudadanía.

Conclusiones

Cuando hablamos de gobierno electrónico estamos hablando también del uso y apropiación de nuevas tecnologías. En este sentido están desarrollados las ordenanzas y los planes de acción de Municipio de Quito, donde se espera “priorizar la inclusión en la cultura digital a todos los sectores sociales para elevar su calidad de vida, autoestima e identidad, y promover el desarrollo competitivo, armónico y sustentable de sus habitantes y empresas”⁵².

51 Presentación al Alcalde del 18 de agosto de 2003.

En el caso del gobierno electrónico, la tecnología que se privilegia es la Internet, y no encontramos en los documentos producidos por el Municipio una conceptualización de la herramienta que haga referencia a las transformaciones culturales, las nuevas formas de representación y las novedosas relaciones que puede producir desde los procesos sociales que genera. La Internet es más bien vista como una herramienta, como un medio más de comunicación.

Tampoco se enfatiza en el tema del acceso a Internet, visión que cambiaría radicalmente el planteamiento actual sobre cómo acercar al ciudadano a su gobierno en línea. No se elabora el tema del acceso porque no consta dentro de los lineamientos básicos del proyecto de gobierno electrónico. Por tanto es justo preguntar ¿para quién ha sido diseñado dicho proyecto? Porque si no ha sido elaborado para la gran mayoría de habitantes de la ciudad, lo que hace es pronunciar las desigualdades ya existentes colaborando incluso, a generar una nueva desigualdad más, la digital; y a excluir las posibilidades de fortalecer los procesos participativos, puesto que no se están promoviendo accesos colectivos a la herramienta y al proyecto en sí.

Así, el imaginario sobre las tecnologías continúa construyéndose sobre discursos provenientes de los medios de comunicación y del mercado. Por una parte, las autoridades consideran que implementar un sitio web y ofrecer cierta información y servicios es sinónimo de gobierno electrónico y, que una vez que el ciudadano se conecta se beneficia directamente de los productos que se le ofrecen. Y por otro lado, más del 90% de la población quiteña que no ha utilizado un computador en su vida, pero de la cual más del 40% posee teléfono celular, no comprende qué beneficios puede implicar en su vida el uso de unos “aparatos” de los cuales ha prescindido y puede seguir prescindiendo sin que ello signifique cambio alguno en su calidad de vida.

Al no crearse una estrategia de promoción y capacitación, el gobierno electrónico se topa con dos grandes problemas: el acceso se restringe a muy pocos, y nadie sabe qué beneficios prácticos obtiene en su día a día para pasar por el proceso de aprendizaje de una herramienta y un mundo (virtual) absolutamente desconocidos.

La falta de esta estrategia es tan evidente, que no se ha pensado en utilizar programas ya existentes para incorporar a la población a los puntos de acceso comerciales. Está en vigencia el programa Internet para Todos, desarrollado por el CONATEL, que ofrece un número limitado de horas al día de acceso gratuito a estudiantes, profesores, médicos, religiosos y militares, en los cybercafés registrados en el programa. Si sólo este programa fuera mejor difundido por el Municipio, un gran porcentaje de la población se enteraría de que puede hacer uso de este derecho al acceso.

El acceso y la apropiación apenas insinúan la posibilidad de participación, de ninguna manera lo garantizan; menos aún si el espacio virtual carece de canales de interacción. Lo que sí es evidente, es que la materia prima del gobierno electrónico del Municipio de Quito: la información, no es tratada como un recurso o un derecho de la ciudadanía. Puesto que al no ser consultada la ciudadanía sobre la información que le interesaría recibir de su gobierno en línea, la percepción sobre esa información “oficial” produce un real desinterés sobre los contenidos emanados por los espacios gubernamentales, lo cual se agrava como en este caso, cuando no se publica la información que la ley ordena, especialmente en lo referente a la rendición de cuentas, por ejemplo.

Y en los casos, en los que efectivamente el ciudadano se informa en línea, no olvidemos que el sitio web del municipio recibe un promedio de 20.000 visitas mensuales, el tratamiento que recibe el ciudadano forma parte de una democracia de consumidores, donde “el principal nexo entre la sociedad civil y la política es el consumo de información por parte de la ciudadanía” (Prats y otros 2004)⁵³.

Pero en Quito la cultura de participación ciudadana no alcanza todavía el mundo virtual, tal vez porque tampoco está lo suficientemente desarrollada en el mundo real. Es admirable que en todos los proyectos vinculados al gobierno electrónico de Quito, en sus dos versiones, no formen parte de los mismos los representantes del sistema de gestión participativa institucionalizado por el Municipio de Quito.

No son parte del Comité Gestor de Quito Digital ni de sus proyectos. Tampoco son parte de la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, del Código de Ética, del Observatorio de Seguridad

53 http://82.194.71.46/documentos/?p=6_0094

Ciudadana, de Construyendo Ciudades Incluyentes ni de la campaña “Quito por la equidad, paz y la no violencia”. Solamente son tomados en cuenta en la consulta dirigida a toda la ciudad para la aprobación del Plan Quito Siglo XXI-2. Estrategias del DMQ al 2025, dirigida por la Fundación Esquel.

En este trabajo no vamos a analizar las razones de por qué la ciudadana no ha utilizado este espacio para generar procesos de verdadera participación; o si los procesos efectivamente generados son invalidados en la práctica, porque las actorías sociales no tienen verdadero poder de decisión de la cosa pública. Puesto que se trata de una primera aproximación al estado del arte de la participación ciudadana en las versiones de gobierno electrónico de la ciudad de Quito.

En cambio, de esta investigación sí podemos deducir que:

- Por las condiciones de acceso, analfabetismo digital e informático y falta de promoción, el gobierno electrónico no es capaz de alcanzar ni siquiera al 1% de la población quiteña.
- No ha sido posible determinar desde qué sectores de la ciudad se ha utilizado el sitio web. Si el uso del website está efectivamente condicionado por las características de *e-readiness* de cada zona de la ciudad.
- El gobierno electrónico no cumple con las expectativas de volver más transparente la gestión municipal.
- Los espacios de participación ciudadana que son efectivamente apropiados por los habitantes de Quito son de componente presencial. No podemos hablar de e-democracia en las versiones de gobierno electrónico desarrolladas en la ciudad de Quito.
- Los procesos de participación ciudadana, como las veedurías sociales, no son visibles en las versiones de gobierno electrónico.
- El entorno virtual reproduce el entorno real del gobierno del Municipio de Quito, en tanto no favorece ni aplica los canales instituidos de participación ciudadana en los programas de la ciudad, en la toma de decisiones y en la generación de políticas públicas.

- Es necesario estudiar por qué los mecanismos de participación desarrollados por el Municipio no son apropiados por la ciudadanía. Hace falta analizar si estos mecanismos no son de conocimiento popular o no han sido validados por la propia comunidad. O si efectivamente no funcionan porque no se ha desarrollado una ciudadanía articulada capaz de interlocutar con el decisor público.
- El sitio web mantiene la lógica de las audiencias y no la de construcción de ciudadanía. Esta lógica se ha extendido incluso a quienes están a cargo de espacios propios de sociedad civil dentro del sitio web, como el Observatorio de seguridad ciudadana, donde tampoco se incluye en este proyecto a los representantes del sistema de gestión participativa para, por lo menos, responder a algunas de las necesidades de información consensuadas desde la propia comunidad.

Surgen igualmente cuestionamientos sobre la Internet ¿Puede ser una herramienta para la gobernabilidad? ¿Posee el potencial de transformar las relaciones entre los ciudadanos, sus autoridades y las empresas?

Con anterioridad indicamos que la Internet no es sólo una herramienta, es también un espacio semiológico de construcción de lo social, de lo relacional. Por ende, su apropiación implica cambios de percepción, de representación de las cosas, las personas y las relaciones.

No se trata de una tecnología neutra, sino de una tecnología cargada de sentidos y discursos. Por ello consideramos que es ingenuo pensar que una comunidad debe conectarse para ser parte del paradigma de la sociedad de la información. Es necesario imaginar para qué se busca la conexión, de qué modo se va a utilizar esta tecnología, cómo su apropiación va a convertirse en una herramienta de desarrollo.

La Internet puede ser una herramienta para la gobernabilidad como puede serlo para el control, puede transformar las relaciones entre los distintos sectores de la sociedad como puede fortalecer las actuales estructuras. Todo depende de los usos que se hagan de la Internet, de las visiones de desarrollo que se manejen, del momento en que la participación virtual camine en paralelo con la participación real.

Bibliografía

- Abramson, J. B., Arterton, F. C. y Orren, G. R. (1988). *The electronic commonwealth: The impact of new media Technologies on democratic politics*. New York: Basic Books
- Agenda de Conectividad para las Américas
<http://www.oas.org/enzine/enzine11/436,9,Diapositiva9>
- Benchmarking E-government: A Global Perspective — Assessing the UN Member Status
[http://www.nettelafrika.org/docs/NetTel%20Safari@the%20Equator%20\(Uganda%202003\)/Benchmarkingegovt.pdf](http://www.nettelafrika.org/docs/NetTel%20Safari@the%20Equator%20(Uganda%202003)/Benchmarkingegovt.pdf)
- Bourdieu, Pierre (1997). *Sobre la televisión*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Código de Ética
http://www.quito.gov.ec/codigo_etical/incodetica.htm
- Comisión Anticorrupción
www.comisionanticorruptcion.com
- Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción
www.quitohonesto.gov.ec
- Conferencia sobre Gobierno Electrónico, Unión Europea, 2001
http://europa.eu.int/information_society/eeuropelegovconf12001/index_en.htm
- Constitución de la República del Ecuador
<http://www.ecuanex.apc.org/constitucion/titulo03.html>
- Construyendo Ciudades Incluyentes
http://www.quito.gov.ec/ciudades_incluyentes/objetivos.htm
- Corporación Parque Tecnológico de Quito
<http://www.cptquito.org.ec/>
- 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
- Estadísticas de sitios web
http://www.alexa.com/data/details/traffic_details?orange=6m&size=medium&y=r&url=www.quito.gov.ec#top

- Ester Schiavo, Sol Quiroga, Daniel Carceglia, Leandro Coppolecchio, Daniel Cravacuore, "Internet y gestión local: Hacia la creación del habitus en el ciudadano", en:
<http://www.flasco.org.ec/docs/sfintschiavo.pdf>
- Fernández, Claudio Alejandro (2002). "Privacidad y derecho a la información", en: <http://www.delitosinformaticos.com/ciberderechos/privacidad2.shtml>
- 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", en:
<http://links.org.ar/news/gaceti-libro2htm>
- Gómez Alamillo, Francisco (2001). "Las ciudades digitales como motor de la sociedad de la información: la experiencia de la Red iberoamericana de ciudades digitales", en:
www.iberomunicipios.org
- Guía Práctica para el Gobierno Electrónico: Cuestiones, Impactos y Percepciones
<http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/Documentos/CCDM11-02esp.pdf>
- Ibero Municipios
<http://www.iberomunicipios.org/home/premio/default.asp?idm=10103&idsm=10604>
- Informe del 2004 de Desarrollo Humano del PNUD
<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/>
- Johnson, Steven (2004). *Sistemas emergentes o qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*. Madrid: FCE
- Kaufman, Esther. "E- democracia local en la gestión cotidiana de los servicios públicos: modelo asociativo (público-privado) de gobierno electrónico local", en:
<http://links.org.ar/news/gaceti-libro2htm>
- Ley orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
http://lapc.org/apps/img_upload/f613737b233ddaa8d2567019944fabcb/LeyAccesoInformaci_n.pdf
- Mander, Jerry (1978). *Four Arguments for The Elimination Of Television*. New York: Quill Press.

Nishio, Mite. “Ciudades Digitales”, en: *www.listindiario.com.do*. República Dominicana

Noticias

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

Observatorio de Seguridad Ciudadana

<http://www.observatorioseguridad.net/>

Ordenanza que regula el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (Todavía no ha sido publicada en el Registro Oficial)

Ordenanza de Consejo “de sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad”

http://www.quito.gov.ec/municipio/m_conve%20y%20orden/m_frame_ord.htm

Plan Quito Siglo XXI: Estrategias de Desarrollo del DMQ al 2025

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

Plan Internet para Todos

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

Plan de Acción eLAC 2007

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

Plan de Acción Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información

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

Plan Bicentenario de la ciudad de Quito

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

Prats, Joan Oriol; Del Álamo, Oscar. “Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos”, en:

http://82.194.71.46/documentos/?p=6_0094

Prince, Alejandro (2005). “Introduciéndonos en y a las campañas políticas online”. Publicado en el libro *E-Política y E-gobierno en América Latina*. Buenos Aires.

<http://www.links.org.ar/news/gaceti-libro2.htm>

Proyecto Cibernarium @LIS

<http://www.alis-cibernarium.org/contenido.jsp?id=2&id2=2>

Sexe, Néstor (2001). *Diseño.com* Argentina: Editorial Paidós. Estudios de Comunicación.

Steven Johnson (2004). *Emergence: The Connected Lives of Ants, Brains, Cities, and Software*. New York: Simon & Schuster Editors.

Veron, Eliseo. El análisis del “Contrato de Lectura”, en: http://www.acilbuper.com.ar/losclasicos_u.htm#V

* Nota de la autora: Todas las páginas web fueron consultadas en el año 2006.