

**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  
207

REG. 00019518

CUT. 6354

BIBLIOTECA - FLACSO

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

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

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

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

# Índice

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

# Experiencias de gobierno electrónico en la región andina: una visión de conjunto

Belén Albornoz

## Introducción

Los proyectos de gobierno electrónico de la región andina surgen en casi su totalidad desde los gobiernos centrales o seccionales y como tales, responden a unas dinámicas verticales de construcción de lo público sin involucramiento de los distintos sectores de la sociedad.

El gobierno electrónico se entiende, en términos generales, como un espacio virtual que tiene por objetivo informar al ciudadano y ofrecerle servicios institucionales en línea. Mejorando así las posibilidades de acceso a los servicios públicos, modernizando la gestión administrativa, fortaleciendo la democracia a través de un gobierno más accesible, abierto y transparente, reduciendo la corrupción real o percibida e incluyendo al ciudadano en el paradigma de la sociedad de la información.

Cabe entonces preguntarse ¿han logrado los gobiernos electrónicos de la región los objetivos propuestos? ¿a qué responde la avalancha de proyectos de gobierno electrónico implementados en los últimos años? Y ¿cuál es el papel del ciudadano dentro de este nuevo espacio de gobernabilidad?

Las dificultades para gobernar, el deterioro de las instituciones políticas y la desconfianza de los ciudadanos en sus representantes se han vuelto el común denominador de los países andinos; la ingobernabilidad<sup>1</sup> de

---

1 “..la disminución de la capacidad de los políticos y burócratas de alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado” (Schmitter 1998).

los regímenes democráticos tan incipientemente consolidados, ha volcado la atención de los gobernantes sobre los procesos de modernización de las instituciones del Estado, como medio para consolidar la democracia, fortaleciendo así el desarrollo institucional y la gobernabilidad.

Este enfoque también tiene como objetivo acercar los poderes del Estado a los demás poderes públicos y a las instituciones y procesos a los cuales el Estado está vinculado (Tomassini 1993), de modo que las instituciones gubernamentales no sólo se vuelvan eficientes sino participativas y transparentes. Permitiendo al ciudadano contar con acceso a la información, vincularse proactivamente a las estructuras formales y generar espacios de debate y rendición de cuentas. El gobierno electrónico aparece en un momento de reconfiguración de las relaciones de poder dentro de la sociedad, de innovación tecnológica y de demandas ciudadanas más concretas y radicales.

En el momento de su diseño e implementación se ha enfatizado en lograr un mínimo de liderazgo institucional y organizacional, infraestructura de telecomunicaciones, capacitación digital de los funcionarios públicos, seguridad de los sistemas de informática y generar un marco normativo que facilite la aplicación de las nuevas tecnologías en la administración pública.

Los aspectos prácticos del proyecto como estandarización de lenguajes computacionales, interoperabilidad institucional, gestión administrativa en el back end de la interfaz, parecen volverse los temas centrales sobre los cuales desarrollar, no sólo la estructura del gobierno electrónico, sino la concepción misma del proyecto. Dejando de lado las recomendaciones y las experiencias de quienes tienen varios años de experiencia en gobernabilidad en línea y están dando el salto del e-gobierno a la e-inclusión.

*¿Han logrado los gobiernos electrónicos de la región los objetivos propuestos?*

Empezaremos por reconocer cuáles son los pasos a darse en la evolución de un gobierno electrónico y en qué fase se encuentran los casos de la región presentados en esta publicación.

Los estadios de gobierno electrónico a tomarse en cuenta el momento de diseñar e implementar un proyecto a nivel local o nacional son: (United Nations 2005).

- Presencia emergente.- Se elabora un sitio web que contiene un mínimo de información estática sobre el gobierno en cuestión, sus autoridades, su estructura institucional y vínculos con otras organizaciones o departamentos gubernamentales.
- Presencia consolidada.- La información que ofrece el portal incluye leyes, regulaciones, reportes, información institucional (base de datos), documentos públicos. El ciudadano debe ser capaz de encontrar la información que busca a través de un mapa del sitio. La comunicación es todavía unidireccional desde el gobierno al ciudadano.
- Presencia interactiva.- El website ofrece además de información servicios en línea que se limitan a bajar de la web solicitudes, formularios y consultas. El ciudadano puede contactar al funcionario público vía correo electrónico, fax, teléfono o correo. El sitio se actualiza constantemente para ofrecer información al día al usuario.
- Presencia transaccional.- La interacción es de doble vía entre el ciudadano y el gobierno, incluye la posibilidad de realizar pagos en línea como impuestos, multas, servicios públicos (luz, agua, teléfono) y, obtener documentos de identidad como pasaportes, certificados de nacimiento, cédulas, renovación de licencias de conducir.
- Presencia participativa.- Es el nivel de gobierno electrónico más sofisticado, puesto que se caracteriza por la integración de interacciones entre gobierno - ciudadano y viceversa en espacios deliberativos sobre toma de decisiones. Por tanto, implica las posibilidades de interactuar a través de mecanismos de consulta, de foros, de chat y de mensajes con las autoridades y funcionarios públicos sobre temas propuestos tanto por los ciudadanos como por los responsables gubernamentales. Logrando una dinámica de construcción colectiva de lo público y un empoderamiento civil de toma de decisiones como derecho democrático.

Los cuatro estudios<sup>2</sup> de caso han superado el nivel de presencia emergente y de presencia consolidada, quedándose en la fase de presencia interactiva sin llegar a pasar al siguiente estadio de presencia transaccional y mucho menos de presencia participativa.

Los proyectos de gobierno electrónico presentados son el resultado de distintos actores y diferentes motivaciones, lo cual nos permite entender de algún modo la diversidad de la realidad de la cual partimos en esta experiencia nueva de trasladar el gobierno del ámbito “real” al “virtual”.

En el caso de Colombia se trata de una propuesta de organizaciones de sociedad civil<sup>3</sup> a la alcaldía de Pasto en el marco del Proyecto Internet para la rendición de cuentas a nivel municipal.

En Ecuador fue una iniciativa del alcalde de la ciudad de Quito, sin enmarcarse en un proyecto de gobernabilidad pre-establecido.

En Bolivia se inicia como una estrategia de información dentro de la relación gobierno local - ciudadano, que traslada los microespacios informativos de las principales radioemisoras locales a la web como una herramienta de relacionamiento.

Estos proyectos tienen en común el estar orientados a ofrecer servicios en línea e información al ciudadano, y en los casos en los que la participación ciudadana ha sido uno de los objetivos, se ha mantenido bajo un enfoque instrumental vinculado al acceso a la información y a transparentar la gestión; sin llegar a establecer dinámicas de democracia electrónica. Por tanto, más que preguntarnos si los gobiernos electrónicos están cumpliendo sus objetivos, porque es posible que ya se hayan convertido en aquello para lo que fueron diseñados, debemos analizar qué tipos de gobiernos electrónicos se pretenden alcanzar.

- 
- 2 Para la elaboración de este ensayo se han tomado como base los estudios de casos ganadores del concurso “Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana” elaborados por las investigadoras Olga Paz, Gabriela Ugarre, Belén Albornoz y Morelis Gonzalo.
  - 3 Corporación Transparencia por Colombia, la Asociación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales para la Comunicación Vía Correo Electrónico-Colnodo.

*¿A qué responde la avalancha de proyectos de gobierno electrónico implementados en los últimos años?*

En términos generales, la creación de gobiernos electrónicos en la región responde, por una parte, a una tendencia global a desarrollar una presencia en línea de las instituciones del Estado y; por otro lado, son el producto de una serie de declaraciones mundiales y regionales sobre cómo incorporar a los gobiernos y sus ciudadanos a la sociedad de la información, donde los gobiernos electrónicos juegan un rol importante en el desarrollo de experiencias de e-participación, e-democracia y e-inclusión.

Su aparecimiento coincide con el establecimiento de convenios internacionales sobre agendas o programas de conectividad, en los cuales el e-gobierno es uno de los pilares de las nuevas políticas públicas a desarrollarse, conjuntamente con e-salud, e-educación, e-trabajo y comercio electrónico.

Luego de casi cinco años de implementación de GE, la región no sólo cuenta con agendas de políticas públicas sobre TIC sino también con un plan regional para América Latina y el Caribe (eLAC 2007), que fija unas metas y unos plazos en los cuales sobre gobiernos locales se propone:

- “Conectar a Internet por lo menos a la mitad de los gobiernos locales urbanos y a un tercio de los gobiernos rurales, asegurando la capacidad del personal en materia de TIC en los gobiernos locales. Para mediados del 2007.
- 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. Para mediados del 2007.
- Promover programas de capacitación en TIC para funcionarios públicos locales. Para mediados del 2007.
- Estimular el desarrollo de información local y el acceso a esta, considerando lenguas locales e indígenas y las necesidades de la población con discapacidades. Para mediados del 2007.
- 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.”<sup>4</sup>

El eLAC 2007 no sólo enfatiza la importancia del acceso y la inclusión digital, sino también en el capítulo de transparencia y eficiencia públicas, propone en la meta de gobierno electrónico las siguientes medidas y plazos:

- “Crear y/o fortalecer medios de intercambio sobre servicios de gobierno electrónico, tales como la Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe (REDGEALC), desarrollando cooperación regional para la transferencia de tecnologías, plataformas, aplicaciones y programas informáticos, así como sus correspondientes conocimientos, habilidades y mejores prácticas. Para mediados del 2007.
- Construir un grupo de trabajo para elaborar una agenda de prioridades para la implementación de estándares de interoperabilidad de servicios gubernamentales electrónicos. Para mediados del 2006.
- Promover la integración electrónica de los sistemas de administración pública a través de ventanillas únicas para mejorar la gestión de los trámites y procesos intragubernamentales. Para mediados del 2007.
- Coadyuvar al uso de la firma electrónica/firma digital en las gestiones gubernamentales, tanto por parte de los funcionarios y servidores públicos como por los ciudadanos. Para mediados del 2007.
- Promover la adopción de modelos de seguridad y preservación de la información en todas las instancias del gobierno con el objetivo de generar confianza en la información digital administrada o brindada por el Estado. Para mediados del 2007.
- Promover la adopción o desarrollo de medios de pago electrónico con la finalidad de incentivar el uso de las transacciones electrónicas con el Estado. Para mediados del 2007.
- Fomentar mecanismos de contratación electrónica en el gobierno. Para mediados del 2007.

---

4 Plan de acción sobre la sociedad de la información de América Latina y el Caribe eLAC 2007.

- Promover la creación de mecanismos de estandarización y consolidación de la información georeferenciada, con el objeto de que el gobierno y el sector privado cuenten con herramientas para la toma de decisiones. Para mediados del 2007.”<sup>5</sup>

Plan que se enfoca en los aspectos más técnicos de la implementación de proyectos de gobierno electrónico con el objetivo de llegar hasta el cuarto estadio de evolución del GE: la presencia transaccional, y no propone como meta alcanzar el estadio más importante, en términos de gobernabilidad democrática, la presencia participativa, la única habilitadora de posibilidades de e-democracia.

El eLAC 2007 ha privilegiado siete de sus metas para ser trabajadas bajo la dinámica de grupos de trabajo a nivel regional y la meta de gobierno electrónico es una de ellas.

El 17 de mayo en Lisboa, Nicaragua como gobierno coordinador de esta meta, presenta los avances realizados.

Los objetivos del grupo son:

- Crear una red para intercambiar las mejores prácticas.
- Interoperabilidad de los programas y proyectos de GE.
- Involucrar conocimientos de otros actores regionales.
- Crear los mecanismos para facilitar acercamiento entre ciudadano e institución pública.
- Simplificar los procedimientos burocráticos y complejos y, así ahorrar e incrementar la eficiencia.
- Generar transparencia a través de las TIC.

Los actores principales son:

- GRULAC.
- CLARA.
- Comisión de GE institucionalizada en cada país.
- Cancillerías.

---

5 Plan de acción sobre la sociedad de la información de América Latina y el Caribe eLAC 2007.

- Comisiones de ciencia y tecnología de cada país.
- OEA, UNESCO, CEPAL y otros.

Los temas son:

- Coordinación interna del programa de GE en cada país.
- Gestión de recursos financieros.
- Estándares de interoperabilidad a nivel regional.
- Marco regulatorio para el GE.
- Plataforma regional de mejores prácticas.
- Desarrollo de indicadores de impacto económico y social.

Las tareas:

- Organizar talleres nacionales e internacionales de las mejores prácticas.
- Presentar plan de trabajo con cronograma y montos con el apoyo de CEPAL.
- Identificar áreas.

Los pasos:

- Aprobar el plan de trabajo.
- Presentar solicitud de financiamiento a los organismos cooperantes.
- Que dos coordinadores manejen el tema de interoperabilidad.

Los plazos:

- Los tres talleres internacionales (junio, agosto, octubre).
- Dos talleres nacionales (junio y agosto).

De alguna manera este marco referencial explica qué tipos de gobiernos electrónicos se están privilegiando en la región, quiénes son los actores y los decisores públicos y por qué estos modelos no están generando experiencias de participación ciudadana. La visión regional sobre GE se filtra a nivel nacional manteniendo una estructura vertical de construcción de lo público.

De estos consensos también hemos heredado que los Estados asuman el acceso y la conectividad como responsabilidades gubernamentales. Así en

términos nacionales, el Estado busca alianzas con la empresa privada para ofrecer acceso y conexión a las poblaciones más alejadas y desprotegidas, a través de sistemas de subsidios y/o préstamos que incentiven a los operadores de telecomunicaciones a invertir en zonas poco (o no) rentables.

Pero a nivel local, en el momento de diseñar el proyecto de gobierno electrónico, no se toman en cuenta factores de acceso, conectividad y alfabetización informacional de la población a la que se quiere ofrecer el GE, marginando a la mayoría de los ciudadanos como beneficiarios finales. No existen campañas de capacitación y promoción de GE que incluyan, por una parte las posibilidades de acceder a las tecnologías y a la conectividad y, por otro lado, a formarse en el uso de la tecnología y de los servicios e información en línea que se les ofrece.

*¿Cuál es el papel del ciudadano dentro de este nuevo espacio de gobernabilidad?*

Primero es necesario conocer si el sujeto es tratado como ciudadano o como usuario en el contexto de los proyectos de gobierno electrónico.

Los niveles de presencia consolidada e interactiva logrados por los casos analizados de GE nos indican que se trata de una visión todavía basada en el sistema comunicacional, donde la web es tratada como un medio de comunicación más y no como un espacio de interacción de dos vías, y donde los sujetos apenas producen contenidos. A pesar de incorporarse servicios en línea, es importante cuestionarse de qué manera estos servicios colaboran al fortalecimiento de la democracia y a la participación ciudadana. Parece ser que la visión implementada por el gobierno electrónico incorpora a las personas 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.

De hecho, es válido preguntarnos cómo está siendo utilizado el espacio virtual por las autoridades y qué papel juega la comunicación gubernamental en el proceso de gestión política del GE.

Como hemos visto, el sitio web tiene dos objetivos primordiales: informar y ofrecer servicios. Si analizamos qué se informa y de qué modo está

diseñada la exposición de la información en la pantalla, podremos determinar qué tipo de comunicación gubernamental se está produciendo.

En el caso de la investigación de Venezuela, de los 29 sitios web analizados se encontró que los contenidos dominantes son de carácter informativo y se publica la información más importante de la institución a modo de “cartelera” (Gonzalo 2006).

El estudio de Bolivia indica que se incluyen planes y programas del gobierno municipal, información sobre trámites e información sobre las características del municipio (Ugarte 2006).

En el caso de Colombia se ofrece información sobre el municipio, dependencias, programas, normativas, hojas de vida de funcionarios y directivos, información relativa a rendición de cuentas (que según los veedores no es completa ni actualizada) y existen espacios para recibir sugerencias y reclamos que son respondidos con eficiencia (Paz 2006).

El sitio web investigado en Ecuador se refiere al alcalde, al municipio, a la ciudad, al turismo, a noticias y enlaces y banners (Albornoz 2006).

En términos generales la información desplegada en estos casos de gobierno electrónico se limita a informar unidireccionalmente sin reconocer la importancia de la comunicación como recurso de empoderamiento de ciudadanía. Pero la existencia de los sitios web con información actualizada veraz y oportuna, para una de las investigadoras, puede enviar el mensaje al ciudadano de que se trata de un gobierno abierto, transparente que ofrece información y rinde cuentas.

Así, informar adecuadamente implicará “ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de participar en el proceso de formulación de de las políticas públicas y ampliar sus oportunidades de escogencia política [...] El acceso a la información pública desde la óptica democrática también implica que las autoridades electas y las instituciones representativas estén al alcance de los ciudadanos y rindan cuentas” (Chamorro 2000).

Si lo que se informa puede delinear estas posibilidades de participación ciudadana, el “modo” en que se informa también puede inhibir dichas posibilidades. El diseño de la interfaz al no utilizar herramientas interactivas de doble vía excluye al ciudadano de los espacios en dónde participar de manera pública socializando sus contenidos con una comunidad de personas; configurando la relación entre el usuario y la interfaz (en este caso el GE), destinándolo a actuar en solitario frente a la panta-

lla, bien para informarse o para interactuar en los servicios que utiliza, y no permitiéndole agruparse virtualmente con otros usuarios en torno a temas o inquietudes de interés ciudadano.

### E-participación

Para comprender los niveles logrados de e-participación en la región es necesario revisar los índices de e-government readiness en América Latina y el Caribe.

	Index	Rank in:		Change
	2005	2005	2005	
1 Chile	0.6963	22	22	0
2 México	0.6061	31	30	-1
3 Brazil	0.5981	33	35	2
4 Argentina	0.5971	34	32	-2
5 Uruguay	0.5387	49	40	-9
6 Colombia	0,5221	54	44	-10
7 Venezuela	0.5161	55	56	1
8 Perú	0.5089	56	53	-3
9 Panamá	0.4822	64	54	-10
10 Costa Rica	0.4612	70	73	3
11 El Salvador	0.4225	78	79	1
12 Bolivia	0.4017	85	88	3
13 Guyana	0.3985	89	71	-18
14 Ecuador	0.3966	92	82	-10
15 Belize	0.3815	97	76	-21
16 Guatemala	0.3777	100	111	11
17 Paraguay	0.3620	107	109	2
18 Suriname	0.3449	110	105	-5
19 Nicaragua	0.3383	113	121	8
20 Honduras	0.3348	115	113	-2
Average	0.4643			

Fuente: United Nations (2005). Global E-government Readiness Report.

En un año de seguimiento, Colombia ha bajado del puesto 44 al 54 perdiendo 10 lugares, Perú pasa del puesto 53 al 56 perdiendo 3 lugares, Bolivia gana tres lugares pasando del puesto 88 al 85, Venezuela igualmente sube un lugar del 56 al 55 y Ecuador pierde 10 puestos pasando del lugar 82 al 92.

De la Región andina, Colombia ocupa la mejor posición en el estado de e-government readiness (54), seguida por Venezuela (55), Perú (56), dando un salto a Bolivia (85) y terminando con Ecuador (92).

De los cinco países, Venezuela es el que mayores logros obtiene en el 2005 manteniéndose en el rango de los primeros 50 y Bolivia mejora su posición con 3 conservándose en el rango de los 80s. Sin embargo, Perú pierde 3 lugares y Colombia y Ecuador pierden 10.

En general, la Región andina empeora su ranking de e-government readiness, lo cual significa que mientras otros países mejoran los estadios de evolución de gobierno electrónico, en nuestros países se mantienen las mismas fases de implementación logradas el 2004.

El índice de e-participación en cambio se mide en base a:

- Plan de acción de gobierno electrónico.
- Desarrollo de estrategias y políticas de e-participación.
- Y estado de las TIC en el país.

Índice de e-participación 2005

	Index 2005	2005	Rank in: 2004	2003	Change 2004-2005
1 United Kingdom	1.000	1	1	1	0
2 Singapore	0.9841	2	4	13	+2
3 United States	0.9048	3	2	2	-1
4 Canada	0.8730	4(tie)	3	3	-1
5 Republic Korea	0.8730	4(tie)	6	12	+2
6 New Zealand	0.7937	5	6	5	+1
7 Denmark	0.7619	6(tie)	7	14	+1
8 Mexico	0.7619	6(tie)	6	9	0
9 Australia	0.7143	7	8	8	+1
10 Netherlands	0.6984	8	5	7	-3
11 Estonia	0.6190	9	9	4	0
12 Chile	0.5873	10(tie)	11	3	+1
13 Colombia	0.5873	10(tie)	10	28	0
14 Sweden	0.5714	11	13	10	+2
15 Finland	0.5556	12(tie)	13	14	+1
16 Germany	0.5556	12(tie)	12	11	0
17 Belgium	0.5079	13	11	21	-2
18 Brazil	0.4921	14	23	16	+9
19 Malta	0.4762	15(tie)	14	18	-1
20 Philippines	0.4762	15(tie)	17	6	+2
21 Japan	0.4603	16	21	15	+5
22 Switzerland	0.4286	17(tie)	20	13	+3
23 Venezuela	0.4286	17(tie)	21	28	+4
24 Austria	0.4127	18(tie)	15	29	-3
25 France	0.4127	18(tie)	14	7	-4

Fuente: United Nations. Global E-government Readiness Report 2005

Donde Colombia y Venezuela constan entre los 25 países con mejores índices de e-participación en el mundo, Colombia logra escalar del puesto 28 en el 2003 al 10 en el 2004 y mantenerse en el mismo lugar en el 2005. Venezuela pasa del puesto 28 en el 2003 al 21 en el 2004 y continúa subiendo, hasta llegar al 17 en el 2005, lugar que comparte con Suiza.

Los parámetros para poder evaluar la e-participación se basan en iniciativas de calidad sobre e-información, e-consulta y e-toma de decisiones. Y sobre cada una de estas pautas, Colombia y Venezuela vuelven a constar entre los primeros 36 países del mundo.

*E-información* se refiere a la relevancia y calidad de la información desplegada en los websites, tales como políticas, programas, leyes, mandatos y documentación pública. Igualmente trata sobre las herramientas y espacios destinados a promocionar la participación de los ciudadanos, como uso del correo electrónico, notificaciones vía e-mail, uso de la información pública en temas clave, foros de ciudadanos y grupos de noticias.

*E-consulta* constituye el uso de las TIC para promover acceso e inclusión, bien a través de informar a los ciudadanos de cómo utilizar las nuevas tecnologías para proporcionar al gobierno sus propias opiniones, deseos o necesidades; bien para proveer de espacios donde los ciudadanos puedan expresarse frente a las autoridades. Los servicios más frecuentes son: promover la participación ciudadana en la discusión de temas claves para la comunidad, invitar a la ciudadanía a conocer la agenda de gobierno, solicitar la participación en encuestas y votaciones sobre temas de interés, habilitar las herramientas tecnológicas en línea para votar en línea y los link a la documentación pertinente, e informar a los ciudadanos las posibilidades de participación en línea.

*E-toma de decisiones* consiste en el uso maduro de las TIC y del gobierno electrónico hacia una verdadera e-democracia, generando una apropiación del espacio público por parte de todos los sectores de la sociedad, llegando a la toma de decisiones por parte de todos los actores involucrados. Esta es la herramienta clave del GE para promover la inclusión. Los servicios más utilizados son: peticiones en línea, indicadores de cómo el gobierno incorpora las opiniones de los ciudadanos, aplicaciones electrónicas que permitan acusar recibo de las comunicaciones enviadas por los ciudadanos y una copia de qué comunicación se recibió, por quién, el día y la hora de recibo y el tiempo estimado de respuesta.

## E-inclusión

Inclusión social y e-inclusión están altamente correlacionadas puesto que lo que sucede en los mundos virtuales, en temas de gobierno, suele ser reflejo de lo que acontece fuera de la interfaz.

La e-inclusión se caracteriza por lograr una participación efectiva de individuos y comunidades en todas las dimensiones de la sociedad basada en el conocimiento y en la economía a través de las TIC, gracias a la desaparición de barreras de acceso y a la habilidad de los ciudadanos de obtener los beneficios del acceso y la conectividad como medios de desarrollo social y económico.

Se refiere además al grado en el cual las TIC contribuyen a promover la participación de los ciudadanos en los distintos aspectos del quehacer cotidiano: trabajo, cultura, relaciones sociales, participación política; disminuyendo la brecha digital entre los que se han empoderado de una sociedad basada en el conocimiento y los que no lo han hecho.

Entendiendo por brecha digital a la exclusión involuntaria de los beneficios de dicha sociedad más allá del acceso y conectividad, que constituyen en sí mismas, barreras a la participación.

El alcance del análisis de la e-inclusión debe considerar tanto a individuos como a comunidades, puesto que un mismo individuo puede pertenecer a más de una comunidad y la pertenencia a una comunidad puede constituir en un determinante para la inclusión de los individuos a través del proceso de construcción de capital social.

Las TIC pueden contribuir a fortalecer las comunidades gracias a la inclusión y participación de sus miembros a espacios que potencian su involucramiento, e igualmente pueden facilitar la incorporación de las personas a más comunidades, donde las propias comunidades colaboran con el incremento del uso de las TIC entre sus miembros, cerrándose de este modo un círculo virtuoso entre la tecnología y sus usos y apropiaciones.

El hecho de que la inclusión social y la e-inclusión estén relacionadas explica los resultados paradójicos de las investigaciones que miden las relativas diferencias de la penetración y el uso de las TIC entre los distintos grupos sociales. Donde resalta que a pesar del dramático crecimiento de la penetración en todos los grupos de la sociedad, la brecha digital continúa en los mismos niveles de finales de los noventa.

Por tanto, los patrones de difusión de las TIC a nivel mundial indican que las políticas de proveer las mismas oportunidades para todos se han quedado cortas, volviéndose indispensable una aproximación sistémica al desarrollo, enfocada en el surgimiento de las realidades de la sociedad de la información y la necesidad de remodelar el funcionamiento de las instituciones, los mecanismos para la implementación de programas y los procesos a través de los cuales interactúan el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

Las políticas desarrolladas a nivel regional se han enfocado por algún tiempo, casi exclusivamente, en lograr mejores niveles de penetración de las TIC, perdiéndose la oportunidad de que dichas tecnologías contribuyan a lograr una sociedad más inclusiva. Por lo cual, es importante replantearse el paradigma del desarrollo orientado al ciudadano hacia modelos de gobernanza más participativos e inclusivos.

### *Más allá del acceso*

Ver y actuar más allá del acceso y la conectividad implica un cambio en la concepción de las TIC por parte de quienes diseñan las políticas públicas de TIC, entendiéndolas como oportunidades de desarrollo, como medios y no como fines en sí mismas. De modo que las tecnologías sirvan para abordar problemas como brecha digital desde políticas de inclusión, que reconozcan la diversidad y pluralidad social, promoviendo oportunidades de empoderamiento social y económico de todos los ciudadanos.

Es necesario cambiar el enfoque desde y hacia la tecnología, a una visión que promueve el acceso universal a las TIC centrado en las oportunidades económicas, sociales y culturales de las personas. Considerar la inclusión como un proceso social en que el uso que las personas hacen de las TIC responda a metas personales y colectivas que mejoren su posición dentro del contexto en el que viven.

Para ello los gobiernos deben desarrollar políticas que:

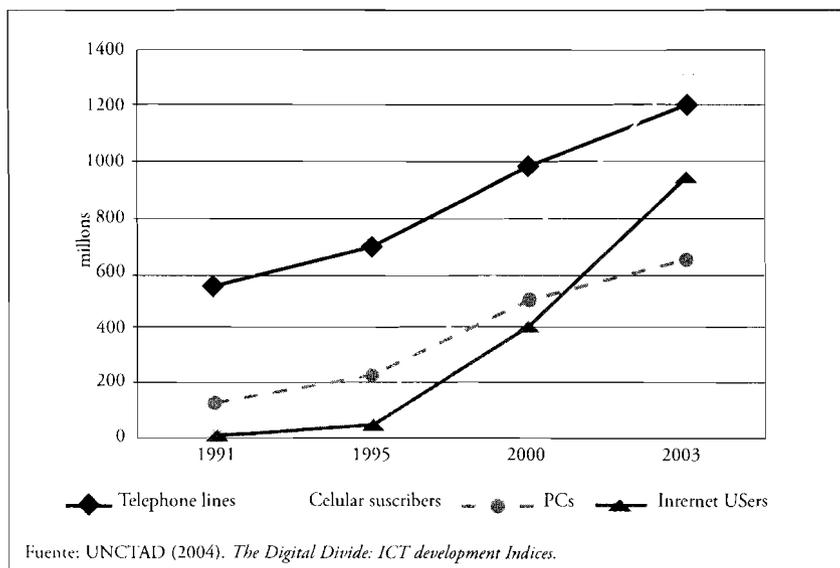
- Promuevan el uso de las TIC en la sociedad, para lo cual el desarrollo de gobiernos electrónicos puede convertirse en un factor decisivo que motive el uso de la tecnología para resolver trámites y obtener infor-

mación sin necesidad de desplazarse, potenciando el tiempo y los recursos de ciudadanos y funcionarios públicos.

- Desarrollen redes e infraestructura.
- Generen la aparición de espacios culturales que utilicen herramientas y aplicaciones tecnológicas.
- Logren ofrecer acceso a los grupos menos favorecidos de la sociedad.
- Promuevan la capacitación sobre TIC de recursos humanos.
- Empleen las TIC para la inclusión.
- Faciliten y promuevan la variedad de usos de las TIC por los ciudadanos.
- Apoyen el uso de las TIC para el desarrollo socio económico.
- Y, promuevan la cohesión y el consenso sobre enfoques sociales inclusivos.

### Estado de las TIC en la región andina

Antes de concentrarnos en los índices regionales veremos cómo el crecimiento de las TIC a nivel mundial desde 1991 al 2003 es afín a su crecimiento en nuestra región.



La telefonía fija y el porcentaje de computadoras crece a ritmos paralelos, sin embargo, los usuarios de telefonía celular y de usuarios de Internet se incrementa en porcentajes más elevados.

El fenómeno de la telefonía celular debe llamar mucho nuestra atención y la de aquellos que están diseñando gobiernos digitales, puesto que la convergencia tecnológica (la coincidencia de varias tecnologías en un artefacto físico) debería ser utilizada en el artefacto que mayor penetración presenta, en este caso, los teléfonos celulares.

En Bolivia, el uso de celulares se ubica en el orden del 22.69% de la población, en Ecuador en el 56%, en Venezuela en el 50.87%, en Colombia en el 50% y en Perú el 20.51%.

Según el informe de Desarrollo Humano del 2004 en gasto en investigación para el Desarrollo (I+D) de 1996 al 2002:

- Venezuela el 0.4 % del PIB.
- Colombia el 0.2 % del PIB.
- Perú el 0.1 % del PIB.
- Ecuador el 0.1 % del PIB.
- Bolivia el 0.3 % del PIB.

El porcentaje de investigadores en I+D:

- Venezuela 193.
- Colombia 101.
- Perú 229.
- Ecuador 83.
- Bolivia 123.<sup>6</sup>

Según el reporte de e-government readiness 2005, por cada 1000 personas el índice de usuarios de Internet y PCs es:<sup>7</sup>

---

6 Informe de Desarrollo Humano PNUD 2004.

7 United Nations. *Global E-government Readiness Report 2005*.

Experiencias de gobierno electrónico en la región andina: una visión de conjunto

País	Usuarios de Internet	Índice de PCs
Venezuela	0.089	0.075
Colombia	0.079	0.060
Perú	0.154	0.053
Ecuador	0.068	0.039
Bolivia	0.047	0.028

La situación en la Región andina se define del siguiente modo, Perú es el país con más usuarios y Venezuela es el país con mayor penetración de PCs, mientras Bolivia es el país con la menor penetración de usuarios de Internet y de PCs.

El índice de e-government readiness desagregado por país en nuestra región es el siguiente:

País	Índice Medida Web	Índice Infraestructura	Índice Capital Humano	Índice E-government readiness
Colombia	0.6154	0.1110	0.8400	0.5221
Venezuela	0.5769	0.1113	0.8600	0.5161
Perú	0.5577	0.1091	0.8600	0.5089
Bolivia	0.2885	0.0568	0.8600	0.4017
Ecuador	0.2500	0.0899	0.8500	0.3966

Con respecto al resto del mundo, las estadísticas de América Latina y el Caribe nos sirven para dimensionar el trecho que les falta recorrer a nuestros países para lograr ofrecer mayores oportunidades a sus ciudadanos en términos de acceso y conectividad, pero también en educación y preparación para el gobierno electrónico.

	As percent of:		% of national population as internet users
	World Population	World users	
Africa	14.0	1.7	1.8
Asia	56.4	34.5	8.9
Europe	11.4	28.7	36.8
Middle East	4.1	2.3	8.3
North America	5.1	23.8	68.0
Latin American/Caribbean	8.5	7.3	12.5
Aceania	0.5	1.8	49.2

Table 6.8. Knowledge index, education and ICTs

Region/Group	KI	Innovation	Education	Information Infrastructure
G7	8.51	8.68	8.21	8.64
Western Europe	8.28	8.12	8.09	8.62
Europe and Central Asia	5.81	5.46	6.73	5.25
East Asia	5.25	5.31	4.96	5.48
Latin America	4.18	3.30	4.50	4.73
Middle East and North Africa	4.11	3.66	3.88	4.81
South Asia	1.98	2.51	2.10	1.34
Africa	1.69	1.70	1.51	1.87
World	4.91	4.86	4.91	4.96

KI (Knowledge Index) is the simple average of the performance of a region or country in three KE pillars: Education, Innovation and Information Communications & Technology.  
Source: The World Bank. Knowledge Assessment Marris (KAM) database.  
<http://info.worldbank.org/etools/kam2005/index.htm>

## Políticas públicas

A mediados de la década de los años noventa, los países de la región empiezan a tomar acciones concretas para fomentar el uso de las TIC a través de normativas, regulaciones y de la creación de entes gubernamentales que tienen a su cargo regir los planes de acción respectivos.

De este modo, surgen a partir del año 2000 la Agenda de Conectividad del Ecuador (2000), la Agencia Boliviana para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (2002), la Agenda de Conectividad de Colombia (2000), el Plan nacional de Tecnología de Información de Venezuela (2005-2030) y la Agenda Digital peruana /Comisión multisectorial para el desarrollo de la sociedad de la información -CODESI- de Perú (2003).

El continente intenta coordinar el surgimiento de los programas nacionales de conectividad y así, en abril del 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.

En agosto del 2002, se realiza la Agenda de Conectividad para las Américas<sup>8</sup>, basada en el Plan de Acción de Quito (diciembre 2001), donde los lineamientos generales se definen en:

- Infraestructura/acceso.
- Utilización de la infraestructura.
- Contenido.

Definiendo el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como 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.

Se considera fundamental para el desarrollo de las agendas de conectividad nacionales trabajar en:

---

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

- La coordinación de la legislación de los sectores de información y comunicaciones.
- La equidad y universalidad en el acceso a la información.
- La transparencia, participación efectiva de la sociedad civil en el desarrollo del marco regulatorio.
- La protección de la propiedad intelectual de la información de la nueva sociedad digital.
- Los mecanismos de protección de la información.
- Una industria de TIC competitiva.
- La capacitación y entrenamiento en el uso de servicios TIC.

En esos años, igualmente se vuelve relevante plantear programas de infraestructura que permitan a los países ofrecer a sus ciudadanos mejores oportunidades de inclusión a la sociedad de la información.

El sector de las telecomunicaciones se empieza a reestructurar desde 1995 hasta el 2000, donde se impulsa una mayor apertura a los mercados mejorando las condiciones de inversión extranjera en los países, a través de marcos jurídicos que garantizan la libre competencia y la seguridad jurídica para el desarrollo de nuevas iniciativas y servicios por parte del sector privado.

Bolivia reestructura el sector en 1995 e inicia la apertura de mercados en el 2001; Ecuador reforma la Ley Especial de Telecomunicaciones en el 2000; en Venezuela, la Ley Orgánica de telecomunicaciones del 2000 garantiza el régimen de libre competencia en el área de telecomunicaciones; Perú modifica el reglamento general de la Ley de Telecomunicaciones para aprobar los “Lineamientos de políticas de apertura del mercado de telecomunicaciones” en 1999 y; en Colombia se promulga la Ley 555 en el 2000 que regula la prestación de los servicios de comunicación personal -PSC-.

### *Las agendas nacionales de conectividad*

- Agenda de Conectividad de Colombia: La agenda fue aprobada el 9 de febrero del 2000 en el documento Conpes. La agenda tiene el pro-

pósito de articular y desarrollar las políticas del Estado colombiano que buscan incluir a los ciudadanos en la economía del conocimiento como una estrategia para mejorar la calidad de vida de los colombianos, modernizar las instituciones públicas e incrementar la competitividad del sector productivo del país a través de la asimilación y masificación del uso de las TIC.

Hoy en día la Agenda concuerda con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario” que se propone incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado, lograr equidad social, crecimiento sostenible, creación de empleo en un marco de “seguridad democrática”. Basándose en la premisa de que un mayor acceso a la información apunta a un Estado más participativo y eficaz.

Las estrategias establecidas en la agenda de conectividad son:

- Acceso e infraestructura de telecomunicaciones.
- Usos de las TIC en la educación.
- Usos de las TIC en las empresas.
- Fomento de la industria de TIC nacional.
- Generación de contenidos.
- Gobierno en línea.

Es importante anotar que la Estrategia de gobierno en línea, está dirigida desde el Ministerio de Comunicación a través de la agenda de conectividad y de la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la administración pública (COINFO).

Esta Comisión surge en el 2003 con el propósito de definir las estrategias y los programas para la producción de la información del Estado. La COINFO es presidida por el Vicepresidente de la República, entre sus miembros no constan representantes de sociedad civil o del sector empresarial.

Entre los objetivos de la COINFO constan:

- Establecer mecanismos que eviten la duplicidad de la solicitud de información por parte de las instituciones del Estado a los ciudadanos.

- Incrementar la inversión en TIC de la administración pública.
- Gracias al uso de las TIC facilitar el seguimiento y evaluación de la gestión pública.
- Mejorar la calidad, agilidad y eficiencia de las relaciones ciudadanos-administración pública.
- Crear los lugares que faciliten a los ciudadanos acceder a la información pública, y lograr control social y ejercicio de los derechos ciudadanos.

Agenda de Conectividad de Ecuador.- En agosto de 2001 se crea a través de Decreto ejecutivo, la Comisión nacional de conectividad, como organismo interinstitucional encargado de formular y desarrollar la Agenda de Conectividad ecuatoriana. Los programas sobre los cuales la Agenda se propone trabajar son los siguientes:

- Teleducación.
- Telesalud.
- Comercio electrónico.
- Infraestructura de conectividad.
- Gobierno en línea.

Con respecto a gobierno en línea, la Agenda se ha propuesto el siguiente plan de acción hasta diciembre del 2006:

Programa	Acción	Proyecto	Meta
Gobierno en Línea GL- Iniciativas para favorecer el acceso.	Proveer a las entidades públicas un nodo de acceso a Internet ágil, seguro, eficiente y a bajos costos.	Proyecto GL-2 Nodo de Acceso Único del Estado.	Plan para proceder con la contratación de un nodo de acceso único a Internet.
Gobierno en Línea GL- Portales y contenidos	Proveer al ciudadano trámites en línea de mayor demanda para el país que conlleve procesos mancomunados entre algunas instituciones del Estado.	Proyecto GL-3 Estrategia de gobierno electrónico	1. Identificación de ciudadanos. 2. Compras públicas 3. Bolsa de empleo 4. Apertura de compañías

- Agenda Digital peruana.- Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI) de Perú: la Agenda Digital peruana, resultante del trabajo coordinado y consensuado por el sector público, sector privado, sector académico y la sociedad civil, precisa de un seguimiento y evaluación permanente por parte de todos los entes involucrados en él y en ese sentido la Presidencia del consejo de ministros emitió la Resolución Ministerial No. 318-2005-PCM, que creó la Comisión multisectorial para el seguimiento y evaluación del Plan de desarrollo de la sociedad de la información, la Agenda Digital peruana, a fin de lograr el cumplimiento eficaz de sus objetivos, resultados y metas, en los plazos señalados en dicho plan.
- Consejo Nacional de Tecnología de Información de Venezuela.- Plan nacional de ciencia y tecnología “Construyendo un futuro sustentable” (2005), fue construido a través de consulta pública para el período 2005-2030. La finalidad del Plan es fomentar una cultura científico-tecnológica que posibilite la transformación de la sociedad venezolana a partir de la configuración de capacidades, valores y modelos de acción inclusivos de todos los sectores de la sociedad.
- Agencia boliviana para el Desarrollo de la Sociedad de la Información.- En marzo del 2002 se crea por Decreto Supremo N° 26553 la Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (ADSIB) con el propósito de diseñar e implementar políticas públicas y la estrategia nacional de TIC. La Agencia es una entidad descentralizada y está institucionalizada en la Vicepresidencia de la República, con independencia de gestión administrativa y técnica.

Las líneas de acción consideradas son:

- Consolidación de un gobierno electrónico.
- El fortalecimiento de los sectores académico, cultural y gubernamental.
- La instauración de una economía digital.
- Establecimiento de políticas en tecnología de información y comunicación.

- El fomento, desarrollo e implantación de una plataforma de conectividad.

### *Políticas generales*

#### Mundiales:

- Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información<sup>9</sup>:

#### 15. Gobierno electrónico.-

- 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.
- 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.
- 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.

#### Regionales:

- Plan de Acción y Declaración de Principios eLAC 2007.

---

<sup>9</sup> <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa-es.html>

## Nacionales:

### Ecuador:

- Mediante Resolución N° 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.<sup>10</sup>
- 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 participen 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.<sup>11</sup>
- Ordenanza que regula el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito<sup>12</sup>:  
Sección III. Políticas para la implantación de TIC en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Parágrafo I. Definición de políticas municipales.  
Art. 14.- El Municipio debe fortalecer la estructura organizacional de la Institución, con el fin de que se determinen políticas orientadas a

---

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

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

12 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.

los procesos administrativos de la municipalidad, diseñando canales de participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en áreas que el Municipio identifique.

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 gobierno municipal para hacer disponibles a los ciudadanos los bienes y servicios que permitan usar estas herramientas.

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.

#### Colombia:

- Política de contenidos de información: establece el tipo de contenido que las entidades podrán publicar en sus sitios web; define las características de la información a publicar y el tipo de información.

Instituyendo las características de la información a publicarse, las mismas que son: de fácil lectura, entendible y agradable; relevante, completa, verificable, vigente y creíble; no debe contener contenido ofensivo ni discriminatorio; debe reconocer la fuente (derechos de autor).

Tipifica la información en: acerca de la entidad; funcionarios de la entidad; normatividad que rige la entidad; procesos, servicios y trámites; planes y programas; presupuesto; contratación; rendición de cuentas e interacción con el ciudadano.

- Política de estándares de diseño para los sitios web de organismos del Estado:
- Previo a la implementación del sitio: realizar un análisis de las necesidades de los ciudadanos, los servicios y tipo de información que les gustaría obtener. Para definir los objetivos del sitio, la información a generarse, el tipo de herramientas electrónicas a implementarse, los costos, el mantenimiento y el personal necesarios.

- En el diseño: capacitar en principios de usabilidad como arquitectura jerárquica y simplificada del sitio, diseños de los menús, facilidades de navegación (que incluye mapa del sitio web), formatos de los contenidos, colores, coherencia y profundidad de los contenidos.
- En la implementación: monitoreo, mantenimiento y actualización del sitio web, mecanismos para evaluar el sitio y permitir las correcciones del caso.

### *Estrategias y programas*

#### Bolivia:

- Estrategia Digital para Bolivia: Desarrollada por el Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB) donde el rol del Estado es el de facilitador y gestor, mientras el de los distintos sectores de la sociedad es de coparticipación y e inserción en la toma de decisiones. La estrategia digital para Bolivia nunca fue aplicada.

#### Colombia:

- Programa de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción: Es un programa presidencial que intenta construir los lineamientos, políticas y un plan de acción para combatir la corrupción en la administración pública.

El programa consta de autonomía de todos los ministerios y está diseñado para entregar instrumentos que puedan ser usados por el sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones de sociedad civil, las entidades públicas y los ciudadanos en general, para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción pública. Sus características institucionales le permiten definir políticas en el campo del ejecutivo, que se extienden a todos los poderes del estado y sus instituciones que tengan presencia en línea, para realizar audiencias públicas, favorecer la rendición de cuentas y fortalecer los sistemas de información que faciliten el monitoreo de la gestión pública.

- Agenda de gobierno electrónico como parte de la Agenda de Conectividad: Se ha propuesto trabajar distintos proyectos para ofrecer alternativas a los entes gubernamentales de aplicaciones de gobierno electrónico. Los proyectos en los que ha concentrado sus esfuerzos son:
  - Trámites electrónicos.
  - Sistema integral de contratación electrónica.
  - Intranet gubernamental.
  - Gobierno en línea territorial.
  - Sistema centralizado de consultas de información.
  - Registro único de afiliados a la protección social.
  - Gobierno en línea en el orden nacional.

#### Venezuela:

- Agenda de gobierno electrónico: El Centro Nacional de Tecnología de la Información (CNTI, 2001) elabora el marco conceptual y el plan estratégico de la Agenda de gobierno electrónico del gobierno de Venezuela.

El carácter instrumental de la estrategia es claro en los inicios de la Agenda, enfocándose en soluciones técnicas a la construcción del gobierno en línea, como un conjunto de necesidades de negocio.

- Programa Punto de Acceso: modelo de franquicia social llevado a cabo por el CONATEL que permite a las comunidades obtener información, desarrollo educativo, reducción de desigualdades de acceso a los servicios de telecomunicaciones. Se trata de portales pictográficos cuya plataforma tecnológica es de software libre.
- Programa de Infocentros: en el 2000 el Ministerio de Ciencia y Tecnología empieza a estructurar el modelo de infocentros como el primer pilar sobre el cual fundamentar el gobierno digital, acercando al ciudadano al gobierno en línea. Más allá de puntos de acceso, los infocentros se entienden como un espacio para masificar el acceso a la red, para generar usos de la tecnología y disminuir la brecha digital. Para el 2005 se han creado más de 2000 centros de acceso gratuito a

las TIC, compuestos por aulas virtuales, superaulas, infopuntos, info-centros y centros bolivarianos de informática y telemática.

## Legislación

Bolivia:

- Ley de Telecomunicaciones 1632.
- Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.
- Ley de derecho de autor.
- Anteproyecto de Ley de comunicación electrónica, datos, firmas electrónicas y comercio electrónico (Conocida como “Ley de Gobierno”<sup>13</sup>).

Ecuador:

- 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.

Perú:

- Ley de firmas y certificados digitales.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública.
- Ley que incorpora los delitos informáticos al Código Penal.
- Ley que regula el uso del correo electrónico comercial no solicitado (SPAM).
- Ley que norma el uso, adquisición y adecuación del software libre en

---

13 Anteproyecto de Ley, presentado por la Agencia boliviana para el desarrollo de la sociedad de la información (ADSIB).

la administración pública.

- Ley sobre notificación por correo electrónico.
- Ley sobre derecho de autor.
- Ley sobre el derecho de rectificación.
- Normas técnicas para la asignación de nombres de dominio de entidades de la administración pública.
- Proyecto de Ley No. 5795 (Tiene por objeto establecer de forma obligatoria la difusión de información de las evaluaciones por los gobiernos regionales a través de su página web).

Colombia:

- Ley 23 sobre derechos de autor.
- Ley 527 sobre mensajes de datos, comercio electrónico y firma digital.
- Ley 555 sobre servicios de comunicación personal.
- Ley 57 de acceso a la información.
- Ley 833 sobre materia tributaria.
- Ley 72 de telecomunicaciones.
- Ley 80 (Estatuto General de Contratación la Administración Pública, el cual manda que todo acto administrativo que implique un gasto o una contratación debe ser publicado).
- Directiva Presidencial No. 02 (Orienta la estrategia de gobierno en línea fase 1, fase 2 y fase 3).
- Directiva No. 10 (Trata el Programa de renovación de la administración pública hacia un Estado comunitario a través de la difusión de información sobre contratación, capacitación de funcionarios, fortalecimiento y planeación de los negocios contractuales del Estado).
- Directiva No. 12 (Lucha contra la corrupción estatal, garantiza la transparencia, genera espacios de participación ciudadana -veedurías-, define los alcances de la Ley 80, promueve el uso de las TIC para potenciar la gestión de procesos, reducir costos y eliminar posibilidades de corrupción).
- Decreto 2170 (Reglamenta la Ley 80).

Venezuela:

- Ley Orgánica de Telecomunicaciones.
- Ley Orgánica de identificación (Privacidad).
- Ley de protección al consumidor y al usuario.
- Ley Especial contra los delitos informáticos.
- Decreto-Ley sobre mensajes de datos y firmas electrónicas.
- Ley Orgánica para el uso de Tecnología de Información del Estado. (El objeto de la Ley es "establecer los principios rectores, objetivos lineamientos y normas que regirán la organización y funcionamiento para el uso de tecnologías de información en el Estado; así como establecer los mecanismos que impulsarán su extensión y desarrollo en todo el ámbito nacional").
- Ley sobre el derecho de autor.
- Ley sobre protección a la privacidad de las comunicaciones.
- Decreto Presidencial sobre el uso del software libre (2004), que da paso al Plan nacional de migración a software libre (2005) de la administración pública nacional, para lograr una administración con plataformas tecnológicas "seguras, interoperables, escalables, fácilmente replicables, metodológicamente fundamentadas y técnicamente independientes, todo ello basado principalmente en la libertad de uso del conocimiento y la transferencia tecnológica" (CNTI 2005).
- Decreto sobre Internet como prioridad 825. (El uso de Internet es obligatorio en las instancias gubernamentales, además de un medio para el acceso y la difusión de ideas y nuevos conocimientos, como proveedor de servicios de diversa índole a los ciudadanos).
- Decreto 240 (Crea un nuevo nombre de dominio de segundo nivel denominado gov.ve para registrar los sitios a utilizarse por el gobierno venezolano).

## Participación ciudadana

La versión de gobiernos electrónicos que conocemos en la actualidad se basa en el uso de la Internet y, muy pronto, probablemente también en la telefonía celular, la televisión y la radio digital.

El espacio en el que se desarrolla hoy por hoy, es la interfaz del computador, espacio todavía lejano para más del noventa por ciento de la población de la Región Andina. Para este apenas (en el mejor de los casos) 10 %, el gobierno electrónico todavía es desconocido. En el estudio del gobierno en línea de la ciudad de Quito, menos del 1% de la población lo ha utilizado alguna vez, o en el caso de Venezuela, “a lo largo de la encuesta encontramos una dicotomía permanente: los usuarios no saben lo que es el gobierno electrónico, pero lo usan; y los que no lo conocen hacen afirmaciones sobre él”.

Ni las tecnologías nos son del todo conocidas ni mucho menos sus aplicaciones, cargadas de imaginarios y subjetividades que no dejan de construirse a través de las industrias culturales y del poder político. Este desconocimiento se da tanto en los ciudadanos como en los funcionarios, no sabemos de los riesgos implícitos en la tecnología (seguridad, confianza, privacidad, estafa, pornografía y otros) y, en el extremo opuesto, idealizamos sus aplicaciones.

Así, algunas 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.

Poco a poco, la implementación de cada vez más gobiernos electrónicos en la Región están permitiendo aprender de las mejores prácticas, incursionar en esta novedosa réplica y a la vez original forma de gobernar, y por qué no de participar.

Si gobierno digital “es el uso de las TIC para saltar o derribar barreras de tiempo y espacio, facilitando el (mayor y mejor) flujo de información (y transacciones y comunicación) entre gobernantes y gobernado, y viceversa y entre cada grupo” (Hague y Loader 1999:13); la e-participación debe entenderse como la participación interactiva, individual y/o colectiva de los ciudadanos de forma ascendente u horizontal a través de las nuevas tecnologías.

Como vemos, empezamos de nuevo por una pantalla y un punto de acceso. Si el contacto con el gobierno electrónico inevitablemente debe darse desde estos dos condicionamientos acceso y conectividad, por qué los gobiernos que los han implementado no han desarrollado las campañas de promoción y capacitación correspondientes para lograr que la ciudadanía conozca “esto” que se llama gobierno electrónico y empiece a utilizarlo como un derecho, y no como un servicio.

Probablemente porque los públicos de la e-política sean los propios gobiernos, los medios de comunicación, los grupos de interés y, al final, el público en general (Prince 2005).

La participación ciudadana en el gobierno electrónico se inicia condicionada, por el nivel de alfabetización (tradicional e informacional), por los recursos económicos (costos de acceso), por el desconocimiento de la existencia del GE, por el miedo a la tecnología (problema generacional).

Tal vez no hemos comprendido que el GE es mucho más que su dimensión administrativa, que debería potenciar el poder ascendente, político, y optimizar el poder descendente, burocrático, jerárquico. Incluyendo a todos los sectores de la sociedad, fomentando una verdadera participación, entendida como el accionar de individuos o grupos sociales que poseen menor injerencia dentro de la comunidad y, que se propone aumentar el control sobre las decisiones, los recursos y los beneficios.

En cierta forma, esto se debe que a nivel regional, los cambios institucionales están siendo menos analizados que las innovaciones tecnológicas como componentes determinantes de la sociedad de la información. “Excluir del debate y de la acción los necesarios cambios institucionales que supone la revolución digital es hacerse una trampa en solitario, es perder de vista la magnitud de la transformación que estamos viviendo. El principal problema de los países de América Latina y el Caribe sigue siendo su incapacidad institucional para acompañar y adaptarse a los cambios, particularmente [...] para considerar un nuevo y complejo marco institucional que permita gestionar un conocimiento distribuido que es preciso integrar” (Valenti López 2002).

Esta incapacidad la vemos reflejada en los estudios de caso de gobierno electrónico de la región. Nuestras instituciones no están a la altura de los nuevos paradigmas tecnológicos y, por ende, no alcanzan a utilizar

estas herramientas y aplicaciones que les ofrece la tecnología en pos de una mejor gobernabilidad. No se logra cambiar el modo en cómo los ciudadanos continúan relacionándose con sus autoridades, ni los espacios cerrados donde los decisores públicos, las élites burocráticas y legislativas delimitan las políticas que nos rigen.

Los ciudadanos no tienen mejores oportunidades de participación en los espacios virtuales de gobierno electrónico de las que los tienen fuera de ellos. El mundo de la web está siendo utilizado por las organizaciones de sociedad civil, de empresa privada y de gobierno, cada uno para unos públicos específicos, especializados. El ciudadano común, ajeno a los lenguajes, direcciones y contenidos de la web, se pierde en una avalancha de información que difícilmente puede procesar.

No se están desarrollando políticas participativas en los gobiernos en línea, según Kaufman, “el gobierno electrónico local puede ser mucho más que información y servicios en línea: la potencialidad interactiva de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) habilita el desarrollo de mecánicas altamente participativas en lo virtual, cuyo sustrato deriva de políticas públicas convocantes en el mundo presencial, más fáciles de desplegar en municipios y ciudades que en los gobiernos centrales” (Kaufman 2005). Sin embargo, en vez de verse la comunidad reflejada en esta nueva construcción de lo público, se ve relegada y excluida por la falta de acceso, la extrañeza de lo tecnológico, y por sobre todo, por no haber sido parte del proceso de re-imaginar lo real en la pantalla. Por ahora, los modelos de gobiernos digitales están siendo contruidos desde las capacidades de los gobiernos burocráticos y desde un universo abstracto de ciudadanos, más no desde necesidades reales y prácticas de participación que puedan continuarse de lo real en lo virtual.

Las conclusiones de los casos de estudio nos dan luces sobre lo que tienen en común la falta de prácticas de participación ciudadana en los interfaces gubernamentales.

La investigadora del caso colombiano señala: “para lograr el impacto positivo de proyectos de gobierno-e, también es necesaria la existencia previa de un proceso maduro de participación real y efectiva y una experiencia de interlocución, deliberación y participación activa en la toma de decisiones públicas”.

En el caso boliviano, las conclusiones sobre gobierno digital se enfocan más bien a la oferta de servicios y a la mejora de la gestión administrativa “El Municipio de la Paz tiene como estrategia comunicacional al sitio web, que sienta las bases para organizar un gobierno electrónico, con lo que se aumenta la eficiencia en la administración y se mejora la realización de trámites para el ciudadano”.

En el caso venezolano se concluye que “De acuerdo a este análisis, podemos afirmar que el gobierno electrónico venezolano no propicia la democracia participativa y democrática, puesto que sus contenidos y niveles de participación no viabilizan la propuesta, no facilitan los canales, no establecen los puentes necesarios entre el gobierno electrónico y las comunidades, no lo divulga lo suficiente entre sus espacios, como por ejemplo los Infocentros, considerados la primera piedra del gobierno electrónico”.

En principio, los programas de gobierno electrónico desarrollados por las Agendas de Conectividad de la Región proponen como consecuencia del desarrollo de gobiernos electrónicos la generación de una democracia electrónica. Cuando en realidad todas las áreas de la sociedad han evolucionado por el impacto de las TIC, menos la política. Ha cambiado la gestión de la administración pública, pero no el modo en cómo los ciudadanos se insertan en el quehacer político.

La democracia electrónica debe analizarse no sólo desde el impacto que tienen las tecnologías en la sociedad sino desde la política misma. Algunos autores vinculan a la e-democracia con la crisis de la democracia representativa. Desde el enfoque liberal este acercamiento sostiene que las TIC pueden facilitar algún mecanismo que solucione alguno de los problemas de la democracia representativa a través de la conformación de un “público atento y bien informado, un ‘minipopulus’ que reduzca la distancia entre las élites políticas y la ciudadanía y mejorar así el proceso democrático” (Dahl 1992).

Desde la “teledemocracia” se confía en extremo en las posibilidades de las TIC para transformar el tipo de democracia que tenemos. Para Barber “la introducción gradual de una serie de nuevos mecanismos en momentos oportunos, posibilitaría que los ciudadanos aprendieran los valores cívicos democráticos. El resultado debería ser una fuerte democracia participativa en la cual muchas de las instituciones representativas actuales todavía funcionarían” (Barber 1984).

Para Artenton, en cambio, las tecnologías pueden contribuir a mejorar la democracia representativa en torno a dos temas: atenuar la crisis de participación de los ciudadanos en lo referente a la toma de decisiones políticas y, establecer una relación más fluida entre políticos y ciudadanos que no esté atravesada por los filtros de las instituciones y las burocracias (Artenton 1987).

En los casos analizados en la región andina el surgimiento de los gobiernos electrónicos no ha dado ninguno de los resultados propuestos en los párrafos anteriores. En parte porque los e-gobiernos son desconocidos para la mayoría de la población de estos países, también porque sus aplicaciones no están direccionadas a desarrollar una democracia participativa y, en mayor medida, porque lo que no se ha construido fuera de la interfaz difícilmente es replicable dentro de ella.

En todo caso, todavía es muy pronto para conocer qué tipo de participación ciudadana surgirá de la apropiación de los espacios políticos virtuales; si es posible que los hombres y mujeres de la región encuentren una posibilidad de participación real en las interfaces de e-gobiernos. Pero por sobre todo, sería importante preguntarnos hacia qué democracia avanzamos y hacia cuál nos gustaría acercarnos. ¿Será posible que la e-democracia pueda ayudar a que la democracia resuelva sus promesas incumplidas?

## Bibliografía

- Albornoz, María Belén (2006) "Versiones de Gobierno Electrónico implementadas por el Municipio de Quito". Informe ganador de Ecuador en el concurso de investigación Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana, organizado por FLACSO Ecuador y financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI) Ottawa, Canadá.
- Agenda de Conectividad para las Américas  
<http://www.oas.org/ezine/ezine11/436,9,Diapositiva9>
- Agenda de Conectividad del Ecuador  
<http://www.conectividad.gov.ec/>
- Arterton, F. C. (1987). *Teledemocracy. Can technology protect Democracy?* Beverly Hills: Roosevelt Center for American Policy Studies & Sage Publications.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age.* Berkeley: University of California Press.
- Centro Nacional de Tecnologías de la Información. Plan Nacional de Migración al Software libre. 2005  
<http://www.mct.gov.ve/uploads7biblio/PLANNACIONALDEMIGRACIONASWL230305.pdf>
- Centro Nacional de Tecnologías de la Información. Estrategia de Gobierno Electrónico. 2001  
<http://cnti.ve>
- Chamorro, Carlos (2000). "Poder legislativo y medios de comunicación". Citado por Vega, Hannia en *La comunicación de gobierno e Internet.* Buenos Aires: Ediciones La Crujía. Buenos Aires. 2005
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos.* Barcelona: Paidós.
- Gonzalo V., Morelis (2006) "El gobierno electrónico venezolano, ¿en busca de una democracia participativa y protagónica?" Informe ganador de Venezuela en el concurso de investigación Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana, organizado por FLACSO Ecuador y financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI) Ottawa, Canadá.

- Hague, Barry; Loader, Bryan (1999). *Digital Democracy. Discourse and decision making in the information age*. London: Routledge.
- Internet World Stats  
<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>
- Kaufman Ester (2005). "Redes asociativas, TIC y formación de funcionarios". En *Desarrollo local en la sociedad de la onformación: municipios e Internet*. Buenos Aires: Ediciones La Crujía.
- Naciones Unidas (2004). Informe de Desarrollo Humano. PNUD
- Paz Martínez, Olga (2006) "Uso Social, apropiación e impacto de Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto, Nariño, al Suroccidente de Colombia" Informe ganador de Colombia en el concurso de investigación Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana, organizado por FLACSO Ecuador y financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI) Ottawa, Canadá.
- Plan de acción sobre la sociedad de la información de América latina y el Caribe eLAC 2007  
[http://www.eclac.cl/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/8/21678/eLAC\\_2007\\_Espanol.pdf](http://www.eclac.cl/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/8/21678/eLAC_2007_Espanol.pdf)
- Plan de Acción Cumbre Mundial sobre la sociedad de la información  
<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa-es.html>
- Plan Internet para Todos  
<http://www.conatel.gov.ec/espanol/baselegal/baselegal.htm>
- Prince, Alejandro (2005). *E-democracia y Desarrollo: Límites politológicos*. Buenos Aires: Ediciones La Crujía.
- Prince Alejandro (2005) "Introduciéndonos en y a las campañas políticas online", publicado en el libro *E-Política y E-gobierno en América Latina*. <http://www.links.org.ar/news/gaceti-libro2.htm>
- Programa Infocentros  
<http://www.infocentros.gov.ve/>
- Schmitter, Philippe (1998). *Regionalism, Business Interests and Public Policy*. London: Sage.
- The World Bank. Knowledge Assessment Matrix (KAM) database  
<http://info.worldbank.org/tools/kam2005/index.htm>

- Tomassini, Luciano (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington: Serie de Monografías del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ugarte Borja, Gabriela (2006) "Gobierno electrónico en el municipio de La Paz. Tendiendo puentes del e-gobierno a la e-gobernanza municipal" Informe ganador de Bolivia en el concurso de investigación Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana, organizado por FLACSO Ecuador y financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI) Ottawa, Canadá.
- UNCTAD (2004). *The Digital Divide: ICT development Indices*.
- United Nations (2005). *Global E-government Readiness Report*.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>
- Valenti López, Pablo (2002). "La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: TIC y el nuevo marco institucional". OEI: *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología, Sociedad e Innovación*. N° 2, enero-abril. <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/valenti.htm>

Este Libro se terminó de  
imprimir en octubre de 2007  
en la imprenta RisperGraf C.A.  
Quito, Ecuador