

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

**FLACSO - Biblioteca'**

Belén Albornoz y Martín Rivero, editores

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

**FLACSO - Biblioteca**



**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**

Fecha: 00-11-07

Categoría:

Procedencia:

Código:

Donación: FLACSO - Ecuador

750 12  
E 216  
208

REG. 00019518

CUT. 6354

BIBLIOTECA - FLACSO

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

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

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

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

# Índice

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

# Presentación

El proyecto “Concurso para investigación sobre impactos sociales de las Tecnologías de Información y Comunicación en Latinoamérica y el Caribe” realizado en 1999 en Quito, dio inicio la cooperación IDRC – FLACSO-Ecuador para el desarrollo de dos convocatorias a la Maestría “Comunicación, sociedad y políticas públicas de Internet”. El objetivo fue desarrollar un espacio de formación e investigación en la Región Andina para especialistas en el área de Políticas Públicas de TIC, que fueran capaces de promover el estudio comparativo de las políticas regionales y los impactos sociales que las TIC están generando, directa e indirectamente, en desarrollo integral de los latinoamericanos.

El interés por analizar la problemática de las TIC en relación a los procesos de gobernabilidad y las mejoras en la práctica de la democracia, en los países de la Región Andina, es el producto de la línea de investigación trabajada por el Programa de Estudios de la Comunicación de FLACSO – Ecuador, a partir de la formación de Maestros/as en Comunicación, sociedad y políticas públicas de Internet.

El objeto de proponer estudios de caso sobre gobierno electrónico desde la problemática de la participación ciudadana, es el de plantear un abordaje a la temática desde un enfoque socio-céntrico, capaz de visibilizar las prácticas, las barreras y las apropiaciones que se están llevando a cabo de los gobiernos electrónicos en cada país de la subregión, desde la sociedad, y no desde los entes gubernamentales. Permitiendo establecer a su vez, elementos comparativos respecto al desarrollo de la participación ciudadana en los países andinos.

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO-Ecuador

# Prólogo

Belén Albornoz

La utilización de la Internet como herramienta para la gobernabilidad se difunde a fines de los años noventa en la subregión andina. En principio, como una tendencia de apropiación del espacio virtual por parte de las autoridades de turno, tanto de los gobiernos locales como de organismos autónomos del gobierno central. Pero también en gran medida como una continuación del proceso de digitalización de la gestión administrativa pública.

El trabajo de investigación llevado a cabo por el Programa de Comunicación intenta explorar, una década más tarde, qué ha sucedido con las prácticas andinas de gobierno electrónico ante una ausencia de trabajos académicos alrededor del tema. Colocando como centro de la investigación la participación ciudadana en el gobierno en línea.

Una de las apuestas que se realiza en los ensayos que se presentan a continuación, es la de analizar cuáles son las visiones con las que las autoridades abordan su relación con el ciudadano. Partiendo de los diseños de e-gobierno implementados, se exploran los objetivos e imaginarios que han motivado a los decisores públicos para desarrollar modelos de gobierno en línea en los que se reconoce la dicotomía ciudadano - usuario.

Otro reto que se asume es investigar cuáles son las lógicas utilizadas por los gobiernos en el tratamiento del sujeto: las lógicas de las audiencias (el sujeto como usuario) o las lógicas ciudadanas.

Se estudia igualmente, si las personas, como beneficiarios del gobierno en línea, son considerados sujetos de derechos o de servicios. Con el

objeto de entender si efectivamente, la comunicación pública es tratada como un derecho y como recurso de construcción de ciudadanía.

Esta serie de ensayos propone finalmente, plantearnos cómo está siendo utilizado el espacio virtual por las autoridades y qué papel juega la comunicación gubernamental en el proceso de gestión política del gobierno electrónico.

Puesto que la aplicación de la tecnología por parte de los gobiernos en general, parece estar marcada por “las virtudes ontológicas” que se le otorgan al aparato tecnológico -democratización del espacio público, acceso a la información entre otras-, y por “unas promesas” asociadas a su incorporación en la gestión pública -transparencia, mayor eficiencia, por nombrar unas pocas-. Es válido cuestionar la validez de estos imaginarios, explorar a qué realidades responden y cómo pueden ser desmitificadas. Concentrándose en el caso particular de la participación ciudadana como fuente de actorías políticas, como agentes de co-participación en la gestión pública y como sujeto de derechos y responsabilidades.

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

Martín Rivero Illa\*

## Introducción general

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Estructura del libro**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Bibliografía**

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

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

Belén Albornoz

## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## Objetivos de la investigación

### *Objetivo general*

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

### *Objetivos específicos*

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

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

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

---

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

## Marco teórico

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

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

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

---

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

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

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

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

### *La democracia electrónica*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

5 Dahl R. citado por Joan Oriol Prats y Oscar del Álamo en *Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos*, [http://www.revistafuturos.info/futuros\\_4/democr\\_elect\\_1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_4/democr_elect_1.htm)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Gobiernos electrónicos*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Gobiernos electrónicos para ciudades digitales*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

7 Nishio, Mite. “Ciudades Digitales”. En: [www.listindiario.com.do](http://www.listindiario.com.do). República Dominicana.

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

## Metodología

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

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

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

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

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

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

## Versiones de gobierno electrónico del Distrito Metropolitano de Quito

### *Antecedentes*

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

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

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

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

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

---

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

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

*Estado de las TIC en el Ecuador*

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

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

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

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

9 Informe de Desarrollo Humano PNUD  
[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04\\_sp\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_HDI.pdf)

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

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

Sin embargo, según la SUPTEL, este dato no ha logrado ser cuantificado exactamente debido a la inestabilidad e irregularidad de los negocios. Los cybercafés en su mayoría no se registran en la Superintendencia de Telecomunicaciones a pesar de existir facilidades como registro en línea, beneficios en el pago del registro al inscribirse en el programa Internet para Todos<sup>10</sup>.

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

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

---

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

### *Marco de las políticas públicas de TIC en el Ecuador*

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

Continuando con dicho proceso, en agosto de 2002, se realiza la Agenda de Conectividad para las Américas<sup>11</sup>, basada en el Plan de Acción de Quito (diciembre 2001). En la misma se proponen tres lineamientos generales: infraestructura/acceso, utilización de la infraestructura y contenido. Aprobando que el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación es un medio para reducir la brecha digital en las siguientes áreas: gobierno, educación, salud, trabajo, derechos humanos, cultura, medio ambiente, agricultura, negocios, infraestructura, información, economía y turismo. Considerando que los elementos vitales para el desarrollo de las agendas de conectividad nacionales son: coordinación de la legislación de los sectores de información y comunicaciones; equidad y universalidad en el acceso a la información; transparencia, participación efectiva de la sociedad civil en el desarrollo del marco regulatorio; protección de la propiedad intelectual de la información de la nueva sociedad digital; mecanismos de protección de la información; una industria de TIC competitiva y; capacitación y entrenamiento en el uso de servicios TIC.

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

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

---

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

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

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

### Políticas Públicas

Agenda de Conectividad	Mediante Resolución No. 380-17-CONATEL-2000 del 5 de septiembre del 2000, se resuelve declarar como política de Estado el acceso universal y el servicio universal dentro de los servicios de telecomunicaciones, e impulsar la promoción del uso de la red de Internet, como herramienta para el desarrollo cultural, social, político y económico del Estado ecuatoriano. <sup>12</sup>
Internet para Todos <sup>13</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 par-

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

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

	<p>ticipen del plan Internet para Todos [...] El Plan Internet para Todos apoyará la masificación del uso del Internet, permitiendo el acceso de la gran mayoría de la población a la red Internet, sin distinción de condición económica, social, cultural, étnica o localización geográfica. Los centros de información y acceso a la red de Internet darán su aporte a la comunidad permitiendo la navegación y correo electrónico gratuito a los miembros de los gremios designados por el CONATEL, en horas no pico, a través de un determinado número de máquinas preestablecidas y en un tiempo determinado.</p>
<p>Plan de acción eLAC 2007<sup>14</sup> (gobiernos locales)</p>	<p>6.1 Conectar a Internet por lo menos a la mitad de los gobiernos locales urbanos y a un tercio de los gobiernos locales rurales, asegurando la capacidad del personal en materia de TIC en los gobiernos locales.</p> <p>6.2 Alentar la sinergia en la provisión de servicios, incluyendo la provisión de servicios digitales o analógicos, apoyando a proveedores nacionales de TIC, aplicaciones y contenidos entre los gobiernos locales y nacionales.</p> <p>6.3 Promover programas de capacitación en TIC para funcionarios públicos locales.</p> <p>6.4 Estimular el desarrollo de información local y el acceso a esta, considerando lenguas locales e indígenas y las necesidades de la población con discapacidades.</p> <p>6.5 Difundir modelos de acceso a las TIC en zonas alejadas o rurales con la finalidad de impulsar su adopción para optimizar la gestión de los gobiernos locales, así como la mejora competitiva de la oferta productiva local.</p>

14 [http://www.cudi.edu.mx/gobernanza/CMSI\\_plan\\_eLAC%202007.pdf](http://www.cudi.edu.mx/gobernanza/CMSI_plan_eLAC%202007.pdf)

<p>Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información<sup>15</sup> (Plan de Acción)</p>	<p><b>15. Gobierno electrónico</b></p> <p>a) Aplicar estrategias de gobierno electrónico centradas en aplicaciones encaminadas a la innovación y a promover la transparencia en las administraciones públicas y los procesos democráticos, mejorando la eficiencia y fortaleciendo las relaciones con los ciudadanos.</p> <p>b) Concebir a todos los niveles iniciativas y servicios nacionales de gobierno electrónico que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y empresarios, con el fin de lograr una distribución más eficaz de los recursos y los bienes públicos.</p> <p>c) Apoyar las iniciativas de cooperación internacional en la esfera de gobierno electrónico, con el fin de mejorar la transparencia, responsabilidad y eficacia en todos los niveles de gobierno.</p>
<p>Ordenanza que regula el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito<sup>16</sup></p>	<p><b>Sección III Políticas para la implantación de TIC en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.</b></p> <p><b>Parágrafo I. Definición de políticas municipales.</b></p> <p><b>Art. 14.-</b> El Municipio debe fortalecer la estructura organizacional de la institución, con el fin de que se determinen políticas orientadas a los procesos administrativos de la municipalidad, diseñando canales de participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en áreas que el Municipio identifique.</p> <p><b>Art. 15.-</b> Las políticas públicas municipales de uso, acceso y apropiación de las TIC constituyen los cursos de acción efectivos a través de los cuales se dirigen los recursos y capacidades del</p>

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

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

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

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

*Legislación vinculada a las TIC*

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

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

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

*Derecho a la información:*<sup>17</sup>

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

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

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

#### *Derecho al acceso universal de Internet:*

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

#### *Derecho a la privacidad en Internet:*

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

---

18 [http://apc.org/apps/img\\_upload/f613737b233ddaa8d2567019944fabcb/LeyAccesoInformaci\\_n.pdf](http://apc.org/apps/img_upload/f613737b233ddaa8d2567019944fabcb/LeyAccesoInformaci_n.pdf)

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

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

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

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

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

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

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

#### *Derecho a la libertad de expresión:*

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

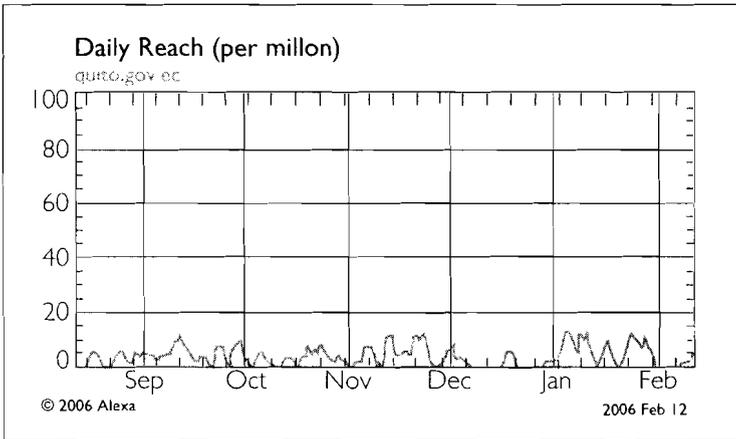
#### **Sitio Web**

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

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

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

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



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

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

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

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

### *Nivel en la interfaz*

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## División del portal

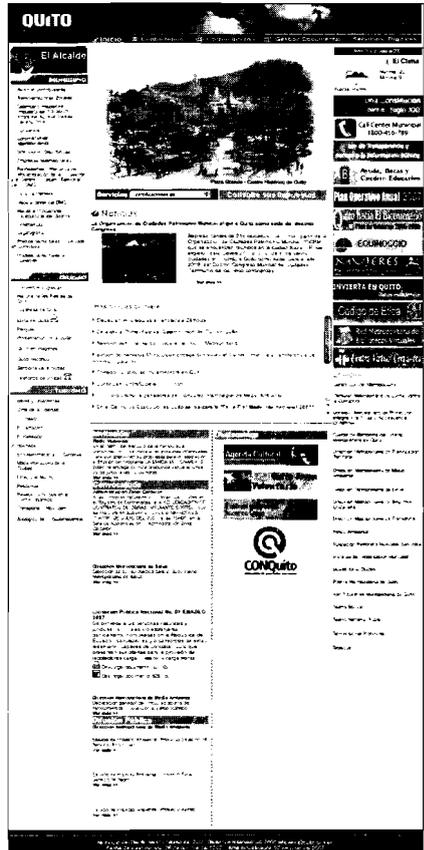
### Menús:

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

### Área central:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

---

20 Eliseo Verón. *El análisis del Contrato de Lectura*  
[http://www.acilbuper.com.ar/losclasicos\\_u.htm#V](http://www.acilbuper.com.ar/losclasicos_u.htm#V)

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

*Nivel detrás de la interfaz: estado del gobierno electrónico*

Un gobierno electrónico debe desarrollarse en cinco etapas estratégicas, según la “Guía práctica para el gobierno electrónico: cuestiones, impactos y percepciones”, desarrollada por el Centro Canadiense de Gestión<sup>21</sup>. Guía utilizada como referente por casi todos los gobiernos electrónicos seccionales de la región. De acuerdo con este documento es necesario tomar en cuenta:

<p><b>Primera</b></p> <div data-bbox="134 917 259 980" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>Usuarios</p> </div> <div data-bbox="134 1168 259 1230" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>Gobierno</p> </div>	<p>Demandas del usuario Capacidad del usuario Confianza Accesibilidad tecnológica</p>	<p>Infraestructura tecnológica Capacidad de la administración pública Legislación y regulación</p>	<p>¿Quién quiere el gobierno electrónico y cómo lo quiere recibir?</p> <p>¿Están los ciudadanos preparados para interactuar por Internet?</p> <p>¿Confían los usuarios en la tecnología y en su uso por parte del gobierno?</p> <p>¿Pueden los usuarios acceder y pagar el servicio?</p> <p>¿Hay infraestructura disponible para dar soporte al gobierno electrónico?</p> <p>¿Está la administración pública preparada para servir a los ciudadanos en la era del conocimiento?</p> <p>¿Apoyan el ambiente legislativo y regulatorio el gobierno electrónico?</p>
---	---	--	---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

- Acceso.- A la fecha los costos de conectividad de acceso a Internet son los más caros de la región, el valor de conexión de 128 kbps en Ecuador es aproximadamente<sup>24</sup> de 65 dólares, el mismo tipo de conexión en Bolivia tiene un costo de 40 dólares; mientras que en Colombia la conexión de 256 kbps cuesta 30 dólares, en Perú 25 dólares y en Argentina 17.03 dólares.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

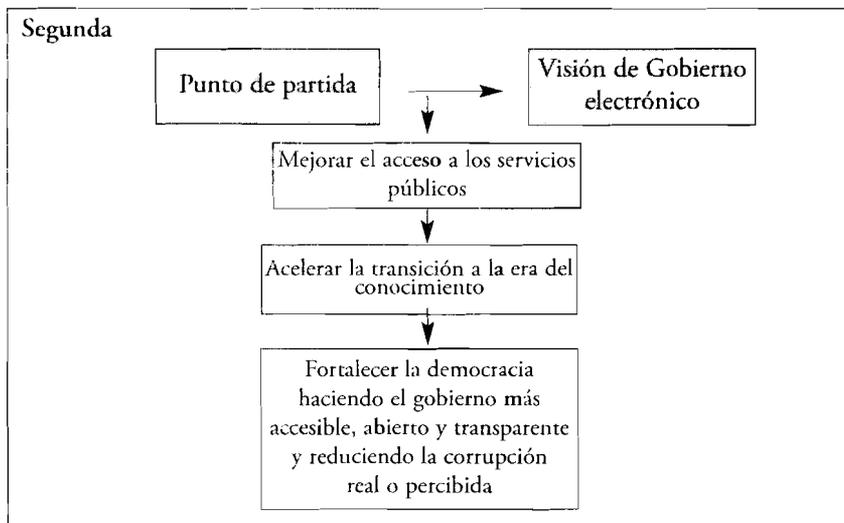
- Legislación.- Las leyes y reglamentos vinculados a las TIC que se han aprobado en el Ecuador son en su mayoría posteriores a la creación del gobierno electrónico del Municipio de Quito. En especial la ordenanza que regula el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el Municipio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

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

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

---

25 Fuente: IberoMunicipios.org. Mejores Prácticas. Quito



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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

---

27 [http://www.quito.gov.ec/plan\\_bicentenario/ciudadconocimiento.htm](http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/ciudadconocimiento.htm).

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

ados municipales directos<sup>29</sup>, cinco años más tarde, una vez cumplidos ciertos objetivos como capacitación, infraestructura tecnológica, procesos de descentralización, digitalización de la información y otros, el número de empleados municipales no ha disminuido, sino todo lo contrario ha aumentado.

Continuando con los procesos de modernización de las estructuras de gobierno, a partir de 1993 el Distrito Metropolitano ha aplicado la Ley de Descentralización del Estado, creando un subsistema educativo municipal, ha asumido algunas competencias de salud, la prestación del servicio de bomberos, el transporte aereopuertario (2001), la recaudación del 25% del impuesto a la renta (2001) y la gestión de las actividades turísticas (2002). Además ha respetado y trabajado conjuntamente con el régimen autónomo de Juntas Parroquiales<sup>30</sup>.

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

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

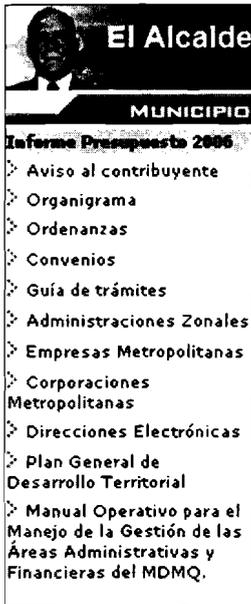
---

29 [http://www.latinamericanjobs.com/contenido/espanol/comun/mundo\\_laboral/Noticias/Ecuador/Articulos/ml-ecu-07110004.htm](http://www.latinamericanjobs.com/contenido/espanol/comun/mundo_laboral/Noticias/Ecuador/Articulos/ml-ecu-07110004.htm)

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

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

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

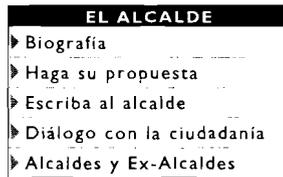


**El Alcalde**

**MUNICIPIO**

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

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



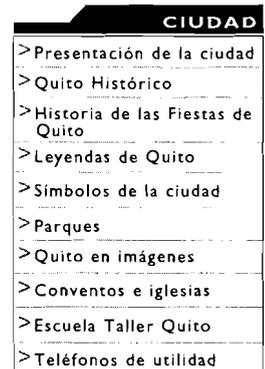
**EL ALCALDE**

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

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

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

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



**CIUDAD**

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

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

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

**Noticias**

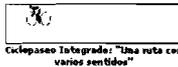
A partir del 2 de enero el Municipio inició el cobro del impuesto predial

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



[Ver más >>](#)

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



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



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

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

*Fortalecer la democracia haciendo el gobierno más accesible, abierto y transparente y reduciendo la corrupción real o percibida.*- Para analizar el estado del gobierno electrónico de Quito en las áreas de transparencia, reducción de la corrupción y rendición cuentas, hemos utilizado como referencia el informe sobre monitoreo a las páginas web de doscientas instituciones públicas que están obligadas a cumplir con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley orgánica de transparencia y acceso a la información (LOTAIP), elaborado por la Corporación latinoamericana para el desarrollo, como miembro de Coalición Acceso durante el mes de noviembre del 2005.<sup>31</sup>

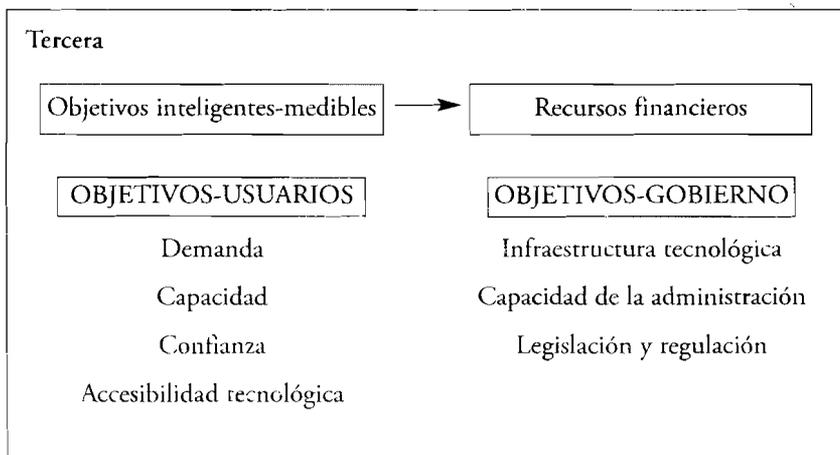
El sitio web del Municipio de Quito está obligado por ley a informar sobre los siguientes puntos:

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

Versiones de gobierno electrónico implementadas en el Municipio de Quito

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

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.

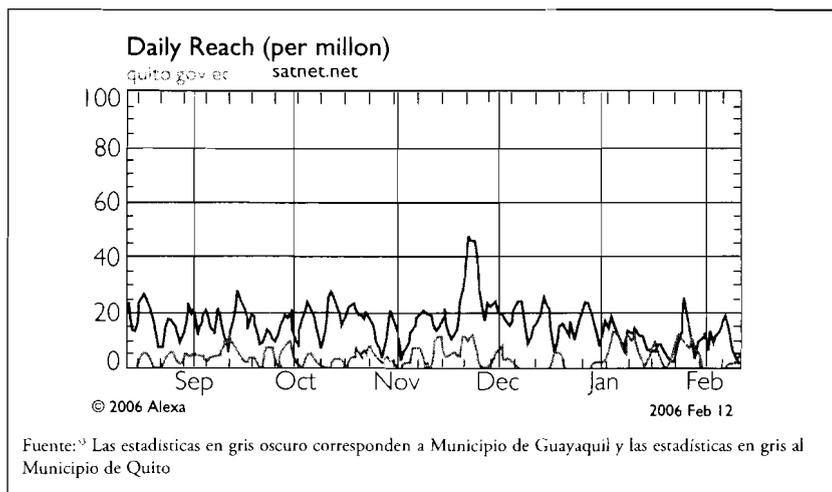
Por tanto, el sitio web del Municipio de Quito no posee objetivos “inteligentes”, no es parte de un diseño de gobierno electrónico integral y su desarrollo todavía está planteado en términos comunicacionales.

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 mes<sup>32</sup>.

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.



Fuente:<sup>33</sup> Las estadísticas en gris oscuro corresponden a Municipio de Guayaquil y las estadísticas en gris al Municipio de Quito

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](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.<sup>34</sup> 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.

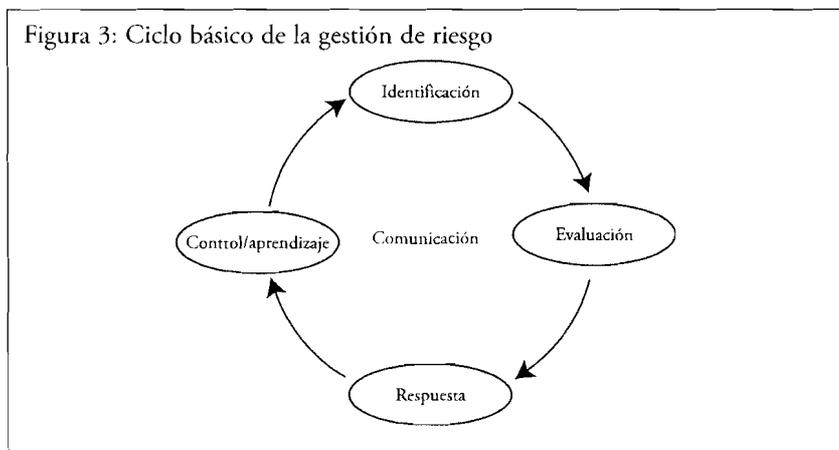
Esto impide que el proyecto continúe alcanzando los estadios necesarios para desarrollar un gobierno electrónico transparente y confiable que responda a las necesidades ciudadanas, que se convierta en un canal de participación ciudadana y que cumpla con requisitos legales como la LOTAIP, por ejemplo. 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 coherencia<sup>35</sup>.

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](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”.<sup>36</sup>

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

---

36 [http://www.quito.gov.ec/plan\\_bicentenario/pmciudadania.htm](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	<b>Comisión metropolitana de control de la corrupción:</b> Fortalecimiento de la CMCC.	DMQ	Desarrollo Institucional	
	<b>Código de ética:</b> Aplicación del Código de Ética DEL MDMQ.	DMQ	CMCC y DM RR.HH.	
	<b>Veedurías sociales:</b> 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: <a href="http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmciudadania.htm">http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmciudadania.htm</a>				

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*



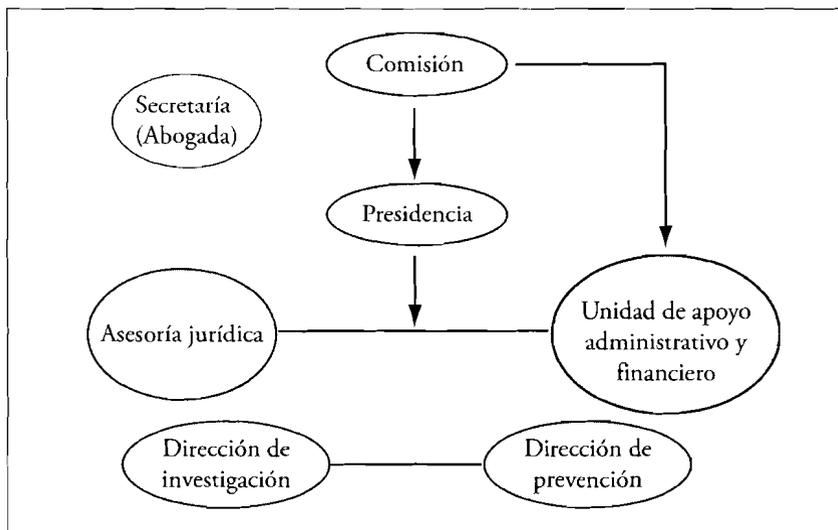
Empezaremos por analizar en qué consiste “Quito Honesto” y cómo este portal se constituye o no en un espacio de participación ciudadana.

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.<sup>37</sup>

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](http://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: <a href="http://www.quitohonesto.gov.ec/presupuesto.htm">http://www.quitohonesto.gov.ec/presupuesto.htm</a>		

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”<sup>38</sup>.

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.

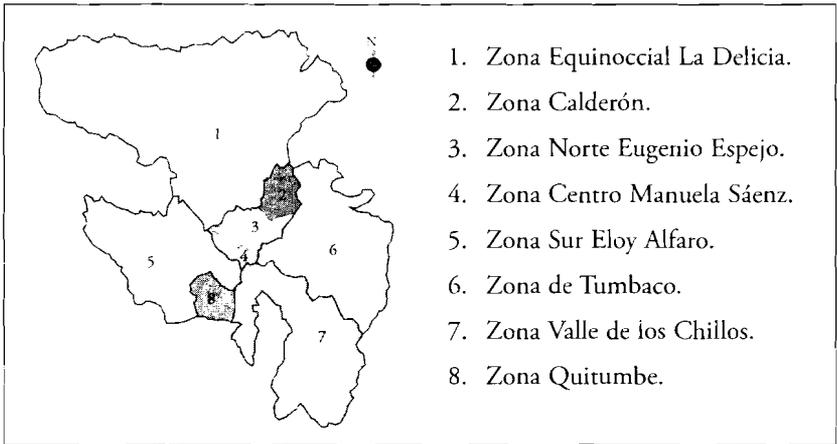


38 [http://www.quito.gov.ec/codigo\\_etica/incodetetica.htm](http://www.quito.gov.ec/codigo_etica/incodetetica.htm)

*Veedurías sociales*

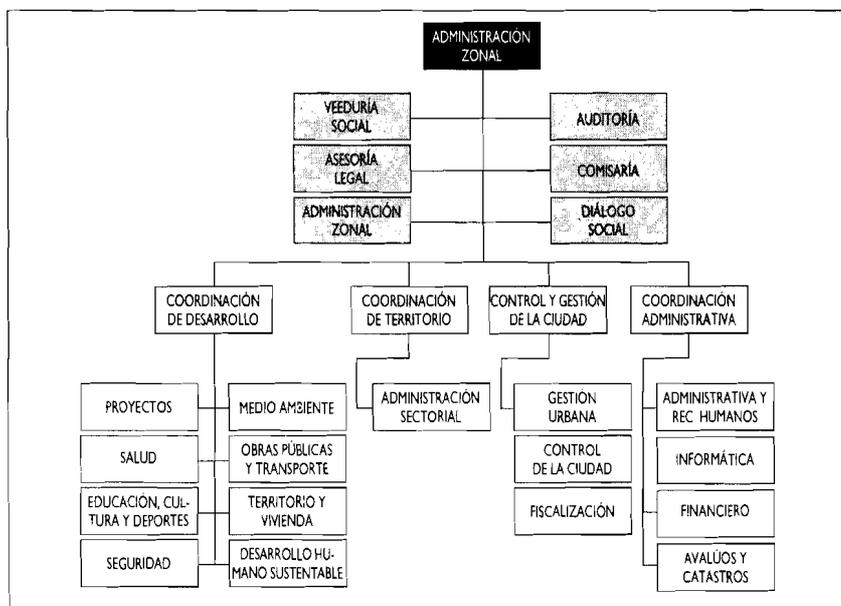
El Proyecto de veedurías sociales tiene como responsables a las administraciones zonales, por tanto, se trata de un proceso descentralizado donde la veeduría se genera por un tema específico en un área geográfica delimitada.

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 Corrupción<sup>39</sup>.

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](http://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: <sup>40</sup>

- 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	<b>Cabildo quiteño:</b> Conformación y puesta en funcionamiento.	DMQ	Coordinación Territorial	
	<b>Cabildos temáticos:</b> Fortalecimiento, desarrollo y ampliación del Sistema de Gestión Participativa.	DMQ	Coordinación Territorial	
	<b>Cabildos sociales:</b> Fortalecimiento, desarrollo y ampliación del Sistema de Gestión Participativa.	DMQ	Coordinación Territorial	
	<b>Cabildos territoriales:</b> Fortalecimiento, desarrollo y ampliación del Sistema de Gestión Participativa.	DMQ	Administraciones Zonales	
	<b>Apoyo a la participación Ciudadana:</b> 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	<b>Campañas:</b> Quito por la Equidad, Paz y No Violencia y temas cívicos.	DMQ	Diálogo Social	
	<b>Página web:</b> Desarrollo de la información contenida en el Portal web <a href="http://www.quito.gov.ec">www.quito.gov.ec</a>	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”<sup>41</sup>.

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.”<sup>42</sup>

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](http://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”<sup>43</sup>.

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”<sup>44</sup>.

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](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”<sup>45</sup>.

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.
- Educenet.- 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”.<sup>46</sup>

Para enero del 2003 los subproyectos se encuentran en el siguiente estadio:<sup>47</sup>

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

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"><b>Cybernarios</b></p>	<p align="center"><b>Costo estimado:</b> <b>\$ 360.000</b></p>
<p><b>Concepto:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lugares para ciudadanos que no disponen de PCs.</li> <li>- Acceso a computadora e Internet.</li> <li>- Documentos, correos, contactos comerciales, contabilidad y pago de impuestos.</li> <li>- Incrementar su cultura y capacidad de trabajo.</li> </ul>	<p><b>Alcance:</b> Doce talleres, veinte computadoras, servidor, equipo de capacitación y soporte, más redes de escuelas y colegios.</p>
<p align="center"><b>Internet para todos</b></p>	<p align="center"><b>Costo aproximado:</b> <b>\$ 810.000</b></p>
<p><b>Concepto:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una computadora y acceso a Internet, tarifas planas.</li> <li>- Unidades de diferentes marcas, modelos y precios.</li> <li>- Dinamización de la economía.</li> <li>- Usuarios corporativos del sistema.</li> </ul> <p><b>Componentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suministrar capacitación (acuerdos con universidades).</li> <li>- Servicio de soporte telefónico Call Center de atención continua.</li> <li>- Sistema de atención y mantenimiento de equipos.</li> </ul>	<p><b>Alianzas:</b> Proveedores de máquinas e instalación y mantenimiento. Financieras para venta y recaudación.</p> <p><b>Alcance:</b> 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 Tecnológico<sup>48</sup>.

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, Educ Janet 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”<sup>49</sup>.

### *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.<sup>50</sup>

### *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 Educenet, 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”<sup>51</sup>.

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”<sup>52</sup>.

---

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)<sup>53</sup>.

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](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](http://www.quito.gov.ec/codigo_etical/incodetica.htm)
- Comisión Anticorrupción  
[www.comisionanticorruptcion.com](http://www.comisionanticorruptcion.com)
- Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción  
[www.quitohonesto.gov.ec](http://www.quitohonesto.gov.ec)
- Conferencia sobre Gobierno Electrónico, Unión Europea, 2001  
[http://europa.eu.int/information\\_society/leuropelegovconf12001/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/leuropelegovconf12001/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](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](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](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](http://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](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/espagnol/comun/mundo\\_laboral/Noticias/Ecuador/Articulos/ml-ecu-07110004.htm](http://www.latinamericanjobs.com/contenido/espagnol/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](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/espagnol/baselegal/baselegal.htm>

Plan de Acción eLAC 2007

[http://www.cudi.edu.mx/gobernanza/CMSI\\_plan\\_eLAC%202007.pdf](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](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](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](http://www.acilbuper.com.ar/losclasicos_u.htm#V)

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

## Estudio de Caso

# Uso social, apropiación e impacto de Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto, Nariño, al Suroccidente de Colombia

Olga P. Paz Martínez\*

### Introducción

Participar es ejercer de manera activa la ciudadanía, utilizar los mecanismos de incidencia en políticas y encaminarse en proyectos sociales y políticos, propiciando diálogos y acción entre la sociedad civil y el Estado.

Sin duda, los desafíos actuales de la región pasan por el ejercicio de la ciudadanía, derechos sociales, políticos y económicos que, sin embargo continúan siendo en muchos países una aspiración social. Esta situación debería ser reconocida en los discursos políticos y en la implementación de proyectos sociales que le apuestan a la participación como ingrediente esencial en la fórmula para alcanzar el desarrollo.

Los proyectos que buscan mejorar las condiciones de vida de las personas a partir de la formación de capacidades a diversos actores en la atención de sus necesidades, están contribuyendo al ejercicio de una ciudadanía activa, a una participación decidida y comprometida de hombres y

---

\* Agradezco a la alcaldía de Pasto, a la cámara de comercio, a la contraloría y a los veedores ciudadanos de Pasto por su disposición y por la valiosa información que nos suministraron; a la Corporación Transparencia por Colombia por su confianza y apoyo permanente en el desarrollo de este trabajo y a Paula Rodríguez, editora y amiga, por hacer una lectura crítica y constructiva al primer borrador de esta investigación. Un agradecimiento especial a la ingeniera Lucero Guastar, jefe de sistemas de la alcaldía de Pasto, por su enorme compromiso y colaboración en la realización del trabajo de campo y a la Asociación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales para la Comunicación Vía Correo Electrónico, Colnodo, por su invaluable apoyo a todo lo largo de esta investigación. Dedico este trabajo a mi padre, pastuso de corazón. La autora de este artículo es actualmente coordinadora administrativa y de proyectos de Colnodo. [www.colnodo.apc.org](http://www.colnodo.apc.org)

mujeres para apoyar la consolidación de una sociedad civil organizada, que pueda posicionarse con competencias, recursos y fortalezas, con el fin de plantear exigencias al gobierno y ser su interlocutor válido.

Pero hay dimensiones que complejizan la puesta en escena de la ciudadanía como la escasez de mecanismos implementados desde el gobierno, la precaria consolidación de una ciudadanía formada políticamente, conocedora de sus derechos y deberes, la carencia de medios y estrategias que favorezcan la interlocución gobierno-ciudadanos, entre otros.

En este contexto el rol y las posibilidades de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías de comunicación e información, TIC, especialmente Internet, ocupan un lugar cada vez más importante en la práctica de la ciudadanía en América Latina y en los procesos de rendición de cuentas por parte del gobierno a los ciudadanos.

Considerando que los aspectos comunicativos de la democracia sólo hace poco tiempo son motivo de interés académico y ciudadano, es necesario revisar hoy los procesos de ciudadanía y participación de la sociedad civil en la formulación de demandas y en la construcción de nuevas formas y escenarios de democracia comunicativa; se requieren políticas culturales y comunicativas democráticas que posibiliten mayores espacios de participación a grupos sociales interesados en influenciar la orientación del desarrollo económico, político, social y cultural.

En ese contexto se realiza y presenta este estudio de caso en Colombia donde se ha implementado una herramienta basada en Internet, con el fin de fortalecer la rendición de cuentas del gobierno y con ello incidir en la transparencia de la gestión pública y aumentar la participación ciudadana.

## Objetivos

### *Objetivo general*

Analizar la manera cómo se está ejerciendo la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública a partir del uso de la herramienta Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto y revisar de qué manera la ciudadanía la está usando y está ejerciendo su derecho a la participación.

### *Objetivos específicos*

- Analizar teóricamente las nociones sobre la sociedad de la información y del conocimiento y las posibilidades de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la participación ciudadana y en los procesos de gobierno en línea y democracia electrónica.
- Revisar el campo institucional, político y normativo que define las iniciativas de gobierno en línea en Colombia.
- Revisar en el municipio de Pasto el impacto del Proyecto Internet para la Rendición de cuentas tanto en el nivel de los funcionarios públicos como en el nivel de la ciudadanía.
- Recoger información clave y lecciones aprendidas que puedan difundirse dentro y fuera de Colombia y que alimenten el proyecto y su implementación en otros municipios y entes gubernamentales.

### **Marco teórico**

El marco teórico de esta investigación comienza proponiendo una caracterización de la sociedad de la información y del conocimiento y discutiendo sobre el rol de las nuevas tecnologías de información y comunicación, TIC, en la sociedad actual.

La segunda parte del marco teórico se refiere a los procesos de construcción de ciudadanía en América Latina y los aspectos que están influenciando hoy la formación de una esfera pública preparada para el ejercicio de la ciudadanía. Se aborda el tema de la participación ciudadana desde las limitaciones y posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para favorecer procesos de discusión y deliberación donde la ciudadanía tenga un rol esencial.

La última parte del marco teórico aborda el uso de las TIC en la administración pública, con miras a mejorar la relación gobierno – ciudadano y los procesos encaminados al fortalecimiento de la democracia.

*Sociedad de la información y el conocimiento*

“Cada sociedad es una sociedad de la información y cada organización es una organización de información, lo mismo que cada organismo es un organismo de información, la organización es necesaria para funcionar y hacer funcionar cualquier cosa, desde la célula hasta la General Motors”

Bell, 1979

La sociedad de la información se gesta a partir de la segunda guerra mundial y se institucionaliza en los años 70, está regida por la información, por el dato y promete una nueva sociedad: managerial, postcapitalista, posthistórica, postindustrial, tecnocrática, de pleno empleo y de democracia interactiva. “En la nueva sociedad prometida, el pensamiento managerial, el positivismo gerencial, sustituirá a lo político” (Mattelart 2004); una visión gerencial y de pragmatismo empresarial estaría posicionándose en todas las esferas de la vida; la relación costo-beneficio, la importancia de la eficiencia y la rentabilidad, el éxito basado en la utilidad económica, el espíritu de competencia y la valoración capitalista del conocimiento, son algunas lógicas que transitan de las empresas a otras esferas de la vida.

La sociedad de la información es una sociedad postindustrial, desprovista de ideologías y caracterizada por la desmaterialización del trabajo, lo que se evidencia en el cambio de una economía de producción a una economía de servicios, una transformación en la estructura del empleo, que va del trabajo caracterizado por la fuerza, al trabajo intelectual, profesional y técnico donde lo que se valora no es la actividad física invertida sino el conocimiento (Bell 1976). En la sociedad industrial el centro estaba puesto en la empresa, los ejecutivos y los obreros; en la sociedad postindustrial hay un énfasis fuerte en la universidad, los centros de investigación y los científicos, como productores de conocimientos, y las ONG y empresas que prestan servicios sociales.

Es en la sociedad de la información cuando suceden las investigaciones y experimentos que dan lugar a la primera red de ordenadores y que sigue su evolución hasta lo que hoy conocemos como Internet.

Hay varias posturas para interpretar y analizar las características de la sociedad de la información. Una de ellas es la diferencia entre los planteamientos de los tecnófilos y los tecnófos y sus visiones sobre el lugar de la tecnología en la sociedad de hoy.

Los tecnófilos y los tecnófos son los apologeticos y los apocalípticos de comienzos de siglo; los primeros promueven la confianza en los enormes beneficios que las modernas tecnologías traerán a la sociedad, las mayores posibilidades de interacción, participación y libertad de expresión y la vivencia de lo virtual como parte de la experiencia real posible. Los apocalípticos suponen una sociedad regida por las máquinas, donde todas las relaciones terminarán siendo mediatizadas, un mayor control de las personas a través del espacio informacional y comunicacional y la vivencia de lo virtual como reemplazo de la experiencia real.

Otra postura para analizar la sociedad de la información tiene que ver con el teconocimiento de una sociedad global. En los años sesenta, Mac Luhan acuñó la expresión “aldea global” refiriéndose al fin de las distancias espaciales, la masificación de las industrias culturales, la presencia de la televisión en todos los lugares del mundo y una suerte de uniformización de la sociedad como resultado de la invasión de productos culturales; tal vez la aldea global de Mac Luhan es el mundo de hoy, aunque con otras características.

Se comparte la experiencia de una sociedad cada vez más interconectada, donde los asuntos económicos y políticos que suceden en un país impactan o dejan coletazos en otros; una sociedad con demandas, problemas y desafíos globales e incluso con enfermedades globales. Aunque es una sociedad capaz de superar mediante la tecnología los límites espacio-temporales, no ha podido resolver asuntos fundamentales como la pobreza, la inequitativa distribución de la riqueza, la defensa de los derechos humanos y la protección de los recursos naturales; ello sin nombrar el hecho de que muchos ciudadanos y ciudadanas parecen ser activo exclusivo de un país y tienen límites para la libre circulación entre naciones. Sociedad global donde algunas personas pueden aprovecharse de adelantos técnico-científicos, mientras muchas otras están al otro lado de las brechas sociales y digitales.

Nunca en una sociedad las personas habían viajado tanto por el auge y abaratamiento de los costos de transporte, y nunca habían tenido tan-

tas posibilidades de intercomunicación con otras personas en el mundo gracias a los medios de comunicación. Nunca los productos culturales habían tenido tantas posibilidades de circulación, especialmente de países desarrollados a países en desarrollo, y sin embargo, aunque muchos apocalípticos sientan temor, tal vez estamos lejos de hablar de una uniformización de la sociedad.

La sociedad global, es también una sociedad reticular, construida a partir de un mapa de relaciones establecidas en un contexto específico. El trabajo en red, es facilitado hoy gracias a las modernas tecnologías que permiten la comunicación entre diversos centros, nodos y organismos de la red social. Emergen con fuerza las comunidades virtuales, trabajando en red, reunidas no en el marco de un territorio específico, sino por la afiliación a un mismo proyecto, ideal o tema de interés. Las comunidades virtuales y los nuevos espacios de trabajo en red posibilitan la emergencia de nuevas formas de información, de deliberación política y de democracia local en red.

La información es el recurso fundamental de la sociedad de la información; es un activo intangible, materia prima en los procesos de gestión y construcción del saber, que circula y permite la relación entre las personas.

Al tiempo que han aumentado considerablemente los flujos de información y la velocidad de transmisión, se ha incrementado también el volumen de información a la que se tiene acceso, información que no necesariamente alcanza a ser digerida por las personas. Si la materia prima de la nueva sociedad es la información, ésta tiene un valor de uso y un valor de cambio. Con información oportuna, veraz, confiable y exacta, se pueden tomar decisiones acertadas para la atención de problemáticas sociales. Aunque es difícil cuantificar en el corto plazo los beneficios tangibles de la información, muchas veces la calidad, pertinencia e impacto de las acciones depende del uso intencional y continuo de información.

La información siempre desempeña un papel: amplía, confirma o cuestiona situaciones y conocimientos. En esta sociedad, ocupa un lugar central la importancia de reflexionar sobre el valor y el uso de la información como herramienta estratégica en procesos de gestión y fortalecimiento organizacional, desarrollo social, formación de nuevos saberes, entre otros.

El término 'sociedad del conocimiento' se populariza a fines de los años noventa y busca "colmar las carencias y ambigüedades de la noción de 'sociedad de la información'" (Mattelart 2004). Una de las características más importantes de esta sociedad, es el reconocimiento de la pluralidad de saberes y la valoración de los conocimientos científicos y expertos, y de los conocimientos tradicionales, ordinarios, surgidos de la experiencia vivida y de la práctica cotidiana. Con esto, muchos saberes en las márgenes, de los grupos étnicos, campesinos, de las organizaciones de base y de las empresas, no sólo están dotados de reconocimiento sino que merecen ser sistematizados, protegidos y conservados para garantizar que puedan ser aprovechados en el presente, pero también transmitidos en el tiempo a otras generaciones.

La sociedad del conocimiento pone en cuestión las formas tradicionales de producción, organización y circulación de los saberes; la emergencia de la educación popular, la investigación sobre nuevas pedagogías y formas de enseñanza-aprendizaje, el trabajo conjunto entre intelectuales, universidades y organizaciones sociales de base, la investigación realizada de la mano entre centros de investigación y organizaciones campesinas; son sólo algunos ejemplos donde a partir del intercambio de saberes, se producen otros.

Estos saberes además, se movilizan a partir de formas inéditas que traspasan los espacios tradicionales de circulación del saber; los talleres, las formas organizativas, la relación cara a cara, las comunidades virtuales, las redes de trabajo interactivo, son formas a través de las cuales circula hoy la experiencia y el conocimiento, más allá de la escuela, de la biblioteca o del libro. Las modernas tecnologías de información y comunicación, TIC, tienen aquí un rol importante para poner en marcha formas alternativas de circulación del saber que no vayan de arriba hacia abajo sino que promuevan una comunicación horizontal del saber e incluso una interacción de abajo hacia arriba, donde los ciudadanos, organizaciones de base organizadas y diversos grupos, puedan compartir su experiencia.

En la sociedad del conocimiento emergen importantes reivindicaciones por la defensa del conocimiento ancestral de comunidades étnicas, la propiedad intelectual de los saberes y los derechos de comunicación de los ciudadanos, a favor de un nuevo orden mundial donde la información pueda circular libremente. También emergen con fuerza los discursos

sobre la importancia de la participación ciudadana en la discusión, deliberación<sup>1</sup> y toma de decisiones políticas. La noción de 'sociedad civil' toma más fuerza ante las nuevas y numerosas experiencias de acción colectiva locales y globales para la defensa de los bienes comunes a toda la humanidad por encima de la lógica del mercado, como el patrimonio cultural, el medio ambiente, los recursos naturales, la educación, los medicamentos para frenar graves enfermedades, el conocimiento, las lenguas, etc.

### *Relaciones sociales y TIC*

Muchas de las relaciones sociales, laborales, profesionales y académicas, que sostienen los seres humanos hoy día suceden a través de medios de comunicación y de modernas tecnologías, tal vez la característica más evidente de la sociedad del conocimiento. Las personas tienen la posibilidad de diversificar sus relaciones comunicándose de forma rápida y económica a través de las TIC. Los determinantes de la distancia y la localización geográfica no constituyen límites para la comunicación de las personas, la interacción y el trabajo en red.

Sin embargo, los apocalípticos ven en la virtualización de las relaciones, el fin del cara a cara y de la experiencia sensorial. Aunque nada puede reemplazar el cara a cara, la virtualidad no es la ruptura del sensorio, sino que posibilita otra experiencia sensible, la puesta en escena de una nueva emocionalidad; la emergencia de nuevas sensibilidades a partir de nuevas formas de relacionamiento entre las personas.

Desde el sentido común tiende a valorarse lo virtual como aquello opuesto a lo real; lo virtual como lo ficticio, lo falso, lo ilusorio o lo imaginario. Lo virtual, por el contrario propone otras experiencias de lo real; las imágenes virtuales no son ilusiones virtuales o imagerías de representación pura (Quéau 1995), favorecen los procesos de creación, inventiva e imaginación; lo virtual pone en cuestión la comprensión de la realidad

---

1 La deliberación se entiende como el acto público, a través del cual los ciudadanos motivados e informados sobre los asuntos referidos al bien común, forman sus preferencias a partir de la puesta en escena y contraposición de sus argumentos y se dirigen hacia el establecimiento de acuerdos y toma de decisiones colectivas (Porras 2005:102-116).

entendida como lo material tangible (Lévy 1999). Lo virtual ofrece una experiencia real que desborda lo tangible.

La virtualización trasciende la informatización, en la medida que afecta la comunicación, el trabajo (empresas virtuales), la educación (universidades virtuales), las relaciones gobierno-ciudadanía (democracia virtual). Es la separación del aquí y el ahora, el dónde se separa del cuándo, el tiempo se independiza del espacio geográfico.

En los mundos virtuales el espacio deja de ser un a priori, una condición para la existencia y para la ocurrencia de los fenómenos, “se convierte en una *imagen* que hay que formalizar, modelar” (Quéau 1995: 22, las cursivas son del autor). El tiempo de los mundos virtuales, es el tiempo de la desterritorialización y del desanclaje. Lo virtual a menudo no “está ahí”; una empresa virtual o una universidad virtual no están materialmente en algún lugar, no pueden ubicarse con precisión, existen en las relaciones que establecen sus miembros, elementos nómadas, dispersos y deslocalizados (Lévy 1999).

La virtualización es lo “fuera de ahí”, de un lugar específico. Antes de la informatización había modelos de virtualización que habían hecho abandonar el “ahí” como la imaginación, la memoria, el conocimiento, la religión (Serres 1995). El “ahí” se refiere a un lugar específico donde acontece la experiencia; lo virtual no necesariamente sucede en algún “ahí”, como una conversación telefónica o una comunidad virtual que “vive sin un lugar de referencia estable: donde quiera que estén sus miembros móviles ... o en ninguna parte” (Lévy 1999: 21). Los lugares que presentan los mundos virtuales no están en “alguna parte”, se pueden simular en cualquier sitio e incluso una persona puede llevarlos consigo (Quéau 1995; las comillas son del autor).

Lo virtual permitiría en el presente una cultura nómada caracterizada por interacciones sociales posibles en diversos centros; una persona puede vivir en un país, trabajar desde su casa para una empresa haciendo teletrabajo, estudiar una profesión en una universidad ubicada en otro país (tele-educación) y tener una pareja que ve un par de veces al año y con la que se comunica usando las modernas tecnologías. Esto quiere decir que las personas pueden “estar” o hacer presencia en diversos lugares, saltar de una red a otra, tener diferentes hogares y diferentes centros.

De acuerdo con lo anterior, no hay una ruptura del espacio y el tiempo como anunciaban los apocalípticos; por el contrario, la virtualización inventa velocidades cualitativamente nuevas y espacio - tiempo mutantes (Lévy 1999).

Aunque es en la sociedad de la información, con el advenimiento de las modernas tecnologías de información y comunicación, TIC, que se habla de virtualidad, hay virtualidad antes de Internet. Existe virtualidad en los medios de comunicación como la televisión, en la radio y en el mundo que construyen las personas mientras leen un libro; cada medio tiene un espacio, un tiempo y una cartografía especial y permite un imaginario distinto. Sin embargo, medios como la televisión, el cine y la radio ofrecen una virtualidad basada principalmente en lo real tangible, en tanto la virtualidad de las modernas tecnologías no.

Una característica de la virtualidad, es que el énfasis está puesto en el tiempo, un tiempo no lineal que determina la modernidad, donde se mezcla y confunde el tiempo para el trabajo, el tiempo para la vida y el tiempo para el ocio.

## La construcción de ciudadanía

### *Una ciudadanía conflictiva*

Para la construcción de ciudadanía en América Latina, son primordiales reformas que redefinan el rol del Estado frente al crecimiento y al desarrollo económico, la consolidación de instituciones democráticas, la abolición de prácticas autoritarias (algunas heredadas de las dictaduras), la generación de prácticas solidarias y el fortalecimiento de un espacio público que garantice el pleno ejercicio de una ciudadanía activa.

Algunos autores se atienen a la definición tradicional de ciudadanía como un estatus, un reconocimiento social y jurídico, por el cual una persona tiene derechos y deberes en condiciones de libertad e igualdad por su pertenencia a una comunidad ligada también a un territorio y a una cultura (Borja 2002). Aunque Borja asocia el ejercicio de la ciudadanía a un territorio físico, hay aspectos de su análisis que pueden aplicarse en el caso de las TIC. Como se revisará más adelante, aunque la sociedad de la

información proponga un lugar desterritorializado, el ejercicio de la ciudadanía, aún a través de las TIC, se sigue jugando dentro de los límites de un lugar territorial como la municipalidad o el estado nación.

Para otros, esta definición resulta minimalista, en tanto la ciudadanía implica ante todo prácticas sociales autónomas, una ética de responsabilidad y solidaridad y la “constitución de sujetos autónomos y responsables, capaces de lograr un control básico sobre sus vidas y sus destinos colectivos” (Cunill 1999: 2).

Retomando a Marshall, la ciudadanía se define hoy día por los derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos civiles (siglo XVIII) se refieren a la libertad del individuo: libertad de expresión, pensamiento y religión, propiedad privada y justicia. Los derechos políticos (siglo XIX) aluden a las posibilidades de participar en el ejercicio del poder político como elegido o como elector. Los derechos sociales (siglo XX) son los más amplios, cubren el derecho al bienestar, la seguridad económica, la herencia social y la vida en comunidad.

Lo que interesaba a Marshall era la integración entre el estatus “igual” del ciudadano y la desigualdad manifiesta en el sistema de clases sociales, producida por el mercado (Sartori 2001; las comillas son del autor). La idea era completar la igualdad jurídico-política con la igualdad social provista a partir de los derechos económicos y sociales; el asunto sigue siendo que sin derechos políticos, los derechos sociales están en peligro.

A lo largo de la historia estos derechos que eran privilegio de minorías, se han extendido a toda la sociedad sin distinguir de etnia, género o clase social; habría instituciones promotoras y defensoras que garantizan el acceso a estos derechos para todos los miembros de una sociedad. En América Latina, la existencia y ampliación de estos derechos no implica automáticamente que sean practicados por todos, su ejercicio depende de condiciones sociales y de posibilidades individuales.

Así por ejemplo, el derecho a la propiedad privada no está disponible para quienes carecen de lo más básico o el derecho a la seguridad económica no existe en los grupos de desempleados y subempleados. Sobre esto, Cunill plantea que “en la práctica no hay posibilidades reales de ejercitar siquiera la libertad e igualdad políticas, si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguri-

dad material, y en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad.” (Cunill 1999: 2).

Pero la ciudadanía no es sólo cuestión de derechos, también implica deberes y compromisos sociales que no son estáticos, se transforman y evolucionan de acuerdo con las condiciones sociopolíticas y económicas y las alternativas para nuevas problemáticas; derechos y deberes, son construcciones, conquistas permanentes a partir de procesos: sociales (movilización), culturales (legitimación de reivindicaciones) y político jurídicos o institucionales (legalización y exigencias de políticas públicas).

La ciudadanía está ligada a una práctica relacional, conflictiva, de enfrentamiento político y lucha de clases; generalmente los procesos de desarrollo de la ciudadanía son de conflicto, negociación, diálogo social y acuerdo político y jurídico entre movimientos sociales, instituciones, aparatos del estado y grupos locales.

### *Ciudadanía y estado nación*

La ciudadanía se define a partir de un ámbito normativo de derechos y deberes y de un orden político ideológico que defiende causas y contenidos afirmantes e integradores que a menudo se construyen y consolidan a partir de los discursos de los “otros”, la noción de la “otredad” emerge fuerte en esta construcción. Puede decirse en este sentido, que la ciudadanía resulta incluyente en tanto posibilidad de derechos y deberes en igualdad de condiciones para todas las personas (esto en teoría porque en la práctica habría desigualdades de distinto tipo); sin embargo, emerge excluyente porque deja por fuera a quienes carecen del estatus “se es ciudadano ante quienes no lo son” (Sojo 2002: 26).

La noción de ciudadanía está vinculada con una comunidad histórico-territorial al ser ejercida por personas que pertenecen a un determinado territorio, estado-nación, con instituciones públicas fuertes y legítimas y el ejercicio cotidiano de una democracia representativa. Es ante la Constitución Nacional, como carta de derechos y deberes, que los individuos se reconocen y defienden como ciudadanos; frente a un territorio nación con límites jurídicos y geográficos se define la pertenencia a una ciudadanía que sobrepasa a su vez los límites nacionales (se es por

ejemplo, ciudadano colombiano dentro o fuera de Colombia a menos que se renuncie a ese derecho). Para ejercer una participación activa legítima en el marco de un Estado nación es imperativo gozar del carácter de ciudadano.

Desde el orden ideológico, las comunidades tienden a identificarse con orientaciones políticas (socialismo, comunismo, capitalismo), religiosas, históricas o culturales (etnia, lengua) que pueden corresponder con la “nacionalidad”, pertenencia a la comunidad ciudadana definida como nación. Aunque habría orientaciones políticas, históricas, étnicas o religiosas que desbordan los estados nacionales (los kurdos de Irak y Turquía, los vascos de Francia y España o los indígenas de toda América Latina), el estado-nación parece seguir siendo el marco primordial donde se defienden los intereses y se ponen en escena las negociaciones. “Corresponde al Estado nación tanto la determinación del estatus político-jurídico del ciudadano como el desarrollo de las políticas públicas y de las instituciones para darle contenido” (Borja 2002: 1). Sin embargo, parece todavía complejo entender la nación como lugar exclusivo de defensa y puesta en escena de la ciudadanía.

Actualmente, se plantean debates sobre la problemática ambiental y discusiones de género, generacionales y étnicas que parecen desbordar los límites de los estados nacionales; también con la globalización, la defendida soberanía nacional estaría cediendo terreno ante imperativos como los derechos universales, tratados internacionales, pertenencia a comunidades supranacionales o la dependencia a mercados y vaivenes políticos internacionales. Borja, encuentra en este debilitamiento del Estado una posibilidad de revalorización de las instituciones subestatales, ciudades y localidades y puede implicar también una oportunidad para el fortalecimiento y acción de la sociedad civil (Borja 2002).

La ciudadanía formal se entiende como la membresía a un estado nación, el vínculo con una comunidad en particular; mientras la ciudadanía sustantiva implica tener derechos y capacidad para ejercerlos (Sojo 2002). La pertenencia a un estado nación no es, sin embargo, suficiente para practicar la ciudadanía sustantiva, ya se anotó antes sobre la paulatina inclusión de amplios grupos sociales (mujeres, etnias, jóvenes) en el ejercicio de los derechos como ciudadanos, situación que sucedió de manera diferenciada y en distintos momentos en los países de América

Latina dependiendo de los contextos, el carácter conservador o progresista de los liderazgos y las presiones políticas.<sup>2</sup>

### *Ciudadanía y mercado*

La ciudadanía como un principio de igualdad y la aplicación de los derechos (civiles, políticos y sociales) no habría disminuido las desigualdades, lo cual para Marshall sucede por la subordinación de la sociedad al mercado. Habría una tensión entre los ideales individualistas del capitalismo, motor de la economía de mercado, que han convivido exitosamente con los valores igualitaristas del sistema político democrático y los ideales de ciudadanía (Sojo 2002). Esta aparente contradicción parece explicarse porque la necesidad de lucro personal no niega o impide la búsqueda del bienestar de la comunidad.

Liberalismo y democracia serían dos principios opuestos que se autolimitan, funcionan y evolucionan en armonía; en la tensión de estos dos elementos puede haber un motor clave para el desarrollo de la ciudadanía desde los derechos civiles hasta los sociales (Sojo 2002).

Habría que revisar también la manera como las políticas inspiradas en el Consenso de Washington<sup>3</sup> han incidido en la construcción de ciu-

---

2 Sólo unos pocos países de América Latina concedieron el voto a la mujer antes de la segunda guerra mundial. Los países pioneros fueron Ecuador (1929), Brasil (1932), Uruguay (1932) y Cuba (1934). Durante la segunda guerra mundial lo hicieron: El Salvador (1939/50), República Dominicana (1942), Guatemala (1945), Panamá (1945/46) y Costa Rica (1945/49). La mayoría de países instauraron el voto femenino como derecho luego de la segunda guerra mundial en un momento en que la opinión internacional estaba a favor. Entre 1947 y 1961 Argentina, Venezuela, Chile, Bolivia, México, Colombia, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay implementaron el sufragio femenino. El último país latinoamericano en aprobarlo fue Paraguay en 1961. Para ampliar la información sobre el sufragio femenino en la región ver: Deere y León 2002.

3 El consenso de Washington se formó a partir de la crisis del consenso keynesiano y de la crisis de la teoría del desarrollo económico. El consenso está influenciado por la nueva derecha neoliberal motivada a su vez por visiones teóricas -monetaristas, expectativas racionales, escuela de la elección pública-; esta posición es compartida por los organismos multilaterales en Washington, el Tesoro, el FED y el Departamento de Estado de USA, los ministerios de finanzas de los países del G7 y los presidentes de los 20 bancos internacionales más importantes. Este enfoque macroeconómico que explica la crisis de América Latina desde el proteccionismo y el populismo económico, ha ejercido fuerte influencia en la región. La respuesta a la crisis está basada en

dadanía. Para el Consenso, la intervención estatal fue la causa de la crisis de la región y en un contexto de desmonte de esquemas proteccionistas, se privilegió un enfoque neoliberal centrado en el fortalecimiento del mercado, la reducción del Estado y en teoría el empoderamiento de la sociedad civil por la importancia dada a la responsabilidad, legitimidad y participación de los actores sociales. En la práctica, este enfoque en el mercado ha favorecido a quienes han detentado el capital y ha afectado la organización y la movilización social. Igualmente, las medidas contribuyeron a reducir la crisis pero aumentaron el deterioro social (desempleo, subempleo, pobreza, menos cobertura en los servicios, degradación ambiental, desigualdades sociales, etc.).

Por esto, algunos autores críticos de las consecuencias del enfoque de Washington en la región proponen ir “más allá del consenso” con reformas institucionales encaminadas al funcionamiento y eficacia del estado como lugar de institucionalización de las relaciones de poder entre diversos actores: mercado, sociedad y sistema internacional; las reformas deben ir encaminadas a atender los problemas de eficacia, asignación de recursos, transparencia, mecanismos de fiscalización y control.

La relación liberalismo/democracia tendría que encontrar un equilibrio orientado hacia lo social para que sea posible el ejercicio de una ciudadanía activa. Al menos, en América Latina no puede hablarse de una ciudadanía plenamente desarrollada mientras prevalezca la orientación hacia el mercado, no disminuyan las desigualdades sociales (muchas de ellas históricas y muchas otras producidas por las amplias diferencias en la participación en el mercado y en los ingresos) y no se alcance la igualdad de oportunidades, el bienestar compartido y las posibilidades de movilidad social. De otra parte, habría que ver si la ciudadanía activa de las últimas décadas, y sus maneras políticas, sociales y culturales de expresión, emerge como reacción, resistencia colectiva frente a un mercado globalizado que parece generar más exclusión e inequidades.

---

la reducción del Estado, disciplina fiscal y orientación al mercado (liberalización y privatización). Para información que problematice, analice los efectos y proponga revaloraciones al Consenso de Washington ver: Bresser Pereira en <http://www.clacso.org>; Stiglitz 1998, en <http://www.clad.org.ve>; Vilas 2000, en <http://www.clad.org.ve>

La reacción puede explicarse también porque mientras la ciudadanía se defiende dentro de los límites políticos, territoriales y jurídicos del estado nación, el capitalismo global se realiza y negocia por fuera de estos límites (como los acuerdos de libre comercio entre países de América Latina que permiten el libre flujo del mercado y del capital).

## Sociedad civil y participación ciudadana

La participación tiene un rol estratégico para motivar la construcción de ciudadanía y el ejercicio de la democracia política. A pesar de lo que plantean las leyes y los derechos en sociedades democráticas “la participación y las decisiones políticas se encuentran cada vez más lejos del ciudadano común” (Campero 2002). La ciudadanía de hoy goza de unos niveles más favorables en cuanto a educación, rol de la mujer, difusión amplia y libre de información, etc. y sin embargo, mientras más preparadas parecen estar las personas, más se restringe la participación al voto y existe menos debate y deliberación sobre decisiones políticas y problemas públicos.

La garantía efectiva y real de la participación tendría que darse en distintos escenarios y con diversos actores en todo el proceso de las políticas públicas: identificación de problemas, agendación, formulación, implementación y evaluación. Esta posibilidad está limitada por los recursos y competencias de los grupos para hacerse escuchar, de las leyes que favorezcan la participación y de la actitud del gobierno.

Esta actitud puede ser de *let it happen* (dejar que suceda o rol pasivo del gobierno); *encourage it to happen* (fomentar que suceda o apoyo arbitrario del gobierno) y *make it happen* (hacer que suceda, rol activo y de dirigencia del gobierno). (Campero 2002).

El gobierno debe estar en capacidad de favorecer y estimular el surgimiento de nuevos grupos sociales para ampliar la participación, posibilitar espacios de discusión y diálogo, nombrar instancias que se encarguen de impulsar y llevar adelante la negociación y canalizar recursos para ello. La participación ciudadana implica un trabajo comprometido y colaborativo entre diversos actores de la sociedad civil y el gobierno (Abers 1998).

Es necesario un ejercicio activo de ciudadanía en la gestión pública, un traslado de la concepción de ciudadanía pasiva y privada hacia una concepción de ciudadanía activa y pública en la formulación e implementación de políticas inclusivas; el gobierno como instancia esencial de poder debe desarrollar estrategias que permitan la actuación de las organizaciones en la sociedad. En síntesis, el reto es recuperar a la sociedad como actor clave, que “la participación social estimule prácticas que desarrollen el sentido de comunidad requerido para constituir una identidad ciudadana, capaz, simultáneamente, de conectar el reclamo moderno: ser, a la vez, ‘diferentes e iguales’, sin que, a su vez, devenga en un mecanismo que debilite la participación política ejercida a través de los representantes electos.” (Cunill 1999: 18; las comillas son de la autora).

De otro lado, se tiende a suponer que el estado social de bienestar que buscaba mantener la igualdad en el acceso a los bienes, implicó cierta despolitización social, dependencia y un modelo de ciudadanía pasiva; con base en esa visión se justificó la reducción del rol del estado en la atención de servicios sociales. Lo sujeto a crítica no sería el estado social sino su versión paternalista, corporativista e intervencionista. (Cunill; 1999). Con esto, los deberes, el compromiso social y la responsabilidad de la sociedad civil se vuelven parte constitutiva de la ciudadanía; al mismo tiempo, el estado tiene la tarea de lograr una configuración más democrática y eficiente y el desarrollo de instituciones que promuevan la organización autónoma de la sociedad y que hagan posible una relación constructiva y propositiva estado-sociedad en la producción de servicios sociales equitativos y eficientes.

Aunque la ciudadanía convoca la igualdad, habría una serie de exclusiones económicas, sociales o culturales que limitan el ejercicio de los derechos; hasta cierto punto la sociedad civil está llamada a incidir para que el estado desarrolle contenidos reales de derechos vía políticas públicas incluyentes en la educación, la salud, la vivienda, etc. que minimicen las desigualdades y que permitan a las mayorías excluidas gozar plenamente de los derechos. Esta sociedad civil en América Latina posiciona hoy la centralidad del debate sociopolítico y reclama la respuesta del gobierno a la atención de demandas sociales crecientes. Los límites de la gobernabilidad y las consecuencias económicas del Consenso de Washington, crisis, reformas y disminución del gasto público, han encontrado, hasta

cierto punto, en la sociedad civil un antagonista y al tiempo una posibilidad para complementar y fortalecer la acción del estado.

La sociedad civil es un actor esencial en el juego democrático, una suerte de contrapreso que apela a la igualdad y al bienestar colectivo de las personas frente al crecimiento y orientación al mercado y una figura que apela a la defensa de intereses comunes y al ejercicio de los derechos en su proceso de interlocución directa con el estado; “la idea de ciudadanía da a la democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio propiamente político, ni estatal, ni mercantil”. (Touraine 1995).

Podría decirse que hasta cierto punto la crisis de la región ha planteado una oportunidad para la aparición de nuevos grupos y fuerzas sociales y políticas que se expresan a través de movimientos, redes y comunidades. Esta participación activa de la sociedad civil es definitiva para plantear modelos alternativos y progresistas encaminados a comprender y visibilizar las demandas sociales, plantear relaciones más propositivas con las instituciones estatales y lograr la incidencia en políticas públicas para la inclusión social de vastos grupos marginados.

Las prácticas democratizadoras y socialmente inclusivas, buscan el mejoramiento de la eficiencia administrativa de los entes públicos e involucran y promueven una administración pública democrática que implica el ejercicio activo y colaborativo de la ciudadanía en la formulación e implementación de las políticas, la organización de la población, el interés por asuntos comunes, el debate y la deliberación informada.

En América Latina, hasta hace poco tiempo, la ciudadanía se movilizaba circunstancialmente a partir de estímulos externos durante la época electoral o de estímulos internos locales para llamar la atención sobre problemáticas de urgente resolución. Esto sucede porque los ciudadanos no tienen confianza en la forma de operar y en la eficiencia de las instituciones representativas, no sienten responsabilidad por el entorno que habitan, son apáticos frente al ejercicio activo de sus deberes, son escépticos de las posibilidades y ventajas de la organización ciudadana y consideran los problemas públicos ajenos, propios de especialistas o del gobierno (Petrisso Paez 2005). En ese contexto, se produce ciudadanía con una parte pequeña de la población que se organiza, moviliza, manifiesta su inconformidad y asume la representación de toda la población.

Habría que preguntarse cómo esa insatisfacción ante la gestión de las instituciones representativas de la democracia, conduce a una disminución en los mecanismos de participación convencional, o son los mecanismos de participación los que no colman la expectativa de los ciudadanos. A parte de la búsqueda de fórmulas que mejoren el funcionamiento del sistema democrático como tal, se ha puesto un empeño importante para mejorar los canales de comunicación instituciones-ciudadanos y partidos-ciudadanos y la creación de espacios de encuentro e intercambio de información (Subirats 2002).

Aunque los ciudadanos pocas veces se organizan y participan activamente en la vida pública, la participación en América Latina puede estar experimentando cambios. Emergen lo que Brunner denomina nuevas formas de ciudadanía a partir de movimientos ubicados en la frontera entre lo privado y lo público; una “ciudadanía extendida” que se expresa en organizaciones, redes, grupos feministas, grupos ecológicos, étnicos, movimientos de preferencia sexual, etc. También habría movimientos de opinión o “ciudadanía deliberativa” conformados a partir de la “ciudadanía informativa” y participación a través del mercado (ciudadano consumidor, ciudadanía crediticia, ciudadanía de los derechos del consumidor y ciudadanía simbólica o de masas). Estas formas de participación amplían el concepto de ciudadanía hacia nuevas formas y contenidos que conforman la cultura política. “Somos ciudadanos simultáneamente de muchos universos donde participamos de diferentes modos” (Brunner 1997).<sup>4</sup>

Algunos grupos de la ciudadanía extendida se caracterizan por localizarse en espacios transnacionales, actúan políticamente no en directa reacción al capitalismo, pero sí en algunos casos como resistencia a sus consecuencias sociales, culturales y ambientales. Los movimientos de género, juveniles, étnicos, ambientales, aunque estarían apelando a carencias particulares, ocupan hoy día un lugar esencial para entender la ciudadanía en América Latina; esta centralidad se deriva del hecho que han posicionado nuevos actores sociales en los espacios públicos y con sus debates, han contribuido de manera significativa a ampliar la participación ciudadana y a visibilizar socialmente diversas problemáticas que desbordan el ámbito del mercado.

---

4 Para una revisión del tema ver: Brunner en, [http://www.geocities.com/brunner\\_cl/paldef.html](http://www.geocities.com/brunner_cl/paldef.html)

Ejercer el derecho político de la ciudadanía tendría sin embargo en América Latina una serie de oportunidades y limitaciones. Entre las debilidades a las que está expuesto el proceso democrático, están la exclusión de amplios sectores de la población en la esfera pública, el poder político en manos de una minorías tradicionales que monopolizan también el poder económico, la falta de oportunidades para la emergencia y fortalecimiento de grupos políticos alternativos, los procedimientos viciados de toma de decisiones en los cuales muchas veces se priorizan intereses particulares y no públicos, la ausencia de la sociedad civil en la formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, la apatía o falta de confianza de los ciudadanos en la participación, el clientelismo y la corrupción.

Entre las oportunidades están la ampliación de la oferta educativa, la aparición de liderazgos alternativos, la transición hacia la democracia, el reconocimiento de las debilidades del Consenso de Washington, la visión compartida sobre la solución de los conflictos vía diálogo y no por la fuerza, el enfoque de desarrollo sostenible y el capital social (redes de relaciones, obligaciones y responsabilidades compartidas y acciones colaborativas para toda la comunidad). Una estrategia política desde el estado debiera estar orientada a promover la participación, la apertura de nuevos espacios de interacción con la sociedad civil, aumentar el capital social y construir una sociedad civil cohesionada y comprometida con su desarrollo (De Souza 2002).

### *Participación ciudadana y nuevas tecnologías*

Mientras algunos confían en que el potencial comunicativo de Internet conducirá hacia una revitalización de la democracia representativa al favorecer una ciudadanía más informada y participativa, otros dudan de las posibilidades de Internet para producir cambios significativos en la institucionalidad democrática y temen que las nuevas tecnologías generen un impacto negativo, al por ejemplo, acentuar la brecha entre quienes pueden hacer uso de sus derechos políticos a través de Internet y quienes no tienen la posibilidad de hacerlo (Porras 2005).

Desde una apuesta más optimista, las nuevas tecnologías pueden tener un rol significativo en el afianzamiento de la democracia; tienen el potencial de mejorar las relaciones instituciones-ciudadanía; ofrecen nuevas posibilidades para el ejercicio de la deliberación pública; favorecen el mejoramiento y la innovación dentro del actual marco constitucional y político de las democracias representativas; o dentro de un marco democrático, permiten explorar vías alternativas para tomar decisiones y diseñar y gestionar políticas que incorporen directamente a la ciudadanía (Subirats 2002).

Subirats propone cuatro estrategias para relacionar las TIC y los sistemas democráticos y sus procesos de decisión y gestión. Dos estrategias de uso de TIC que no pretenden ir más allá de una concepción estricta de la democracia representativa, no alteran ni experimentan nuevas relaciones entre elites y ciudadanía; en estos modelos los aspectos comunicativos de las TIC son priorizados por encima de los aspectos relacionales y del impulso de nuevos mecanismos de participación. Estos modelos son:

- La opción consumerista: se refiere al mejoramiento en la capacidad de prestación de servicios para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, sin poner en cuestión la forma de operar de la democracia. Implica la ampliación de la capacidad de elección de los consumidores – ciudadanos.
- Democracia representativa y elitista: se trata de mejorar la comunicación e interacción entre elites representativas y ciudadanía, para reforzar la legitimidad de las instituciones de gobierno y realzar los aspectos más elitistas del sistema democrático representativo. Implica el uso de las TIC como mecanismo para lograr mayor adaptabilidad del sistema político en relación con un entorno cambiante, pero sin afectar el modo de funcionar desde dentro.

Subirats propone dos estrategias enfocadas en mejorar la calidad de la participación, aumentar la incidencia de las personas en los asuntos públicos y favorecer una democracia relacional y participativa. Los usos de las TIC, priorizan aspectos relacionales por encima de los comunicativos, lo que plantea un reto mayor. Las dos estrategias son:

- Redes pluralistas: se refiere al uso de las TIC para lograr espacios de autonomía y formar redes nuevas caracterizadas por el pluralismo y la diferencia; surgimiento de una ciudadanía social que teje una red asociativa, cívica y relacional, una ciudadanía que tiene el potencial de desarrollarse en la sociedad de la comunicación.
- Democracia directa: Aunque se defiende la democracia representativa como una alternativa eficiente a la democracia directa o de asamblea, se aceptan las limitaciones de la democracia representativa como los amplios márgenes de discrecionalidad de los dirigentes sobre decisiones políticas. Las TIC favorecerían una comunicación a distancia entre la ciudadanía y estarían permitiendo avanzar hacia una democracia electrónica, “en la que sea posible acercarse a los viejos ideales rousseauianos sin las cortapisas del tamaño del ‘demos’ y buscando eficiencia en la toma de decisiones” (Subirats 2002: 16). El uso de TIC al servicio de formas de democracia directa (por ejemplo, referendo directo de toda la ciudadanía con derecho a voto), debería ir de la mano con mecanismos que garanticen la deliberación y que permitan la puesta en escena y circulación de opiniones y debates en la toma de decisiones.

Si bien Internet puede favorecer la hegemonía de instituciones, empresas y gobiernos, también puede potenciar nuevas formas de empoderamiento y de comunicación interciudadana. Internet se está convirtiendo en una herramienta para la actividad política, para informar, convocar solidaridades, organizarse y actuar colectivamente.

La implementación de estrategias de uso de modernas tecnologías puede impactar en la ciudadanía en la medida que implica la eficiencia y modernización del estado, la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, la vinculación de los ciudadanos con la administración pública y la acción social organizada usando medios electrónicos para convocatorias, campañas y coordinación de acciones ciudadanas (Petrisso Paez 2005).

Hoy día hay muchas aplicaciones y herramientas a través de Internet, como portales web, foros, listas de discusión, etc., a través de las cuales la ciudadanía puede interactuar con el gobierno y hacer control social de la gestión pública.

Con las nuevas tecnologías, la naturaleza de la ciudadanía democrática estaría sufriendo una transformación que conduce hacia un incremento de la libertad: desarrollo de ciberactivismo a escala mundial, ciudades y regiones “digitales”, gobiernos electrónicos puestos al servicio del ciudadano y voto electrónico (Lévy 2004 las comillas son del autor).

Sin embargo, el uso de esas posibilidades requiere de un ciudadano más activo, decisor, que actúe de manera completa en la democracia participativa y que se haga cargo de asuntos relacionados con el desarrollo de su entorno local y nacional. Ello implica una transformación del ciudadano desde la acción individual hacia la organización colectiva de la acción (Petrisso Paez 2005).

Cada vez las organizaciones de la sociedad civil como ONG, fundaciones y organizaciones sociales de base, hacen más presencia en Internet a través de páginas web, comunidades virtuales que se comunican usando listas de distribución, discusiones a través de weblogs o intercambios permanente de información vía correo electrónico. Cada vez más hay redes ciudadanas, de mujeres, de jóvenes, de grupos étnicos, que crecen, se fortalecen y en sus actividades cotidianas apelan al uso de las nuevas tecnologías. Estas son oportunidades para que la ciudadanía se forme en el uso social de Internet y se familiarice con la participación a través de los medios electrónicos.

Podría preguntarse hasta qué punto las nuevas tecnologías han renovado y están contribuyendo al ejercicio de la responsabilidad social, la participación en la toma de decisiones públicas, especialmente en el control social y la exigencia de rendición de cuentas y de transparencia. También hay ejemplos en el mundo de movilizaciones ciudadanas motivadas a través de Internet; en ese sentido, habría que ver hasta donde, a través de Internet, se pueden incentivar acciones con fuerte impacto en la opinión pública.

Otro asunto para revisar, es el lugar donde se ejercen los derechos de ciudadanía hoy. Cuando se habla de una sociedad civil planetaria que actúa en un espacio público desterritorializado, facilitado por el auge de las modernas tecnologías, la participación ciudadana tiene la posibilidad de expresarse en un entorno local y en un entorno global. Lo que estaría operando es una suerte de reterritorialización, donde el ciudadano se siente como perteneciente a una comunidad local y desde allí participa con la expectativa de mejorar las condiciones de su entorno cercano.

Hay casos sonados donde a través de Internet se movilizan voluntades, se hace presión, se instalan temas en la agenda, se legitiman voces disidentes y se promueven campañas humanitarias globales o acciones de protesta en temas de derechos humanos o medio ambiente.<sup>5</sup> A partir de los intercambios que se dan en la red, emergen otras formas de sociabilidad, otras opciones de agrupamiento y acción colectiva y aumentan las capacidades operativas de los ciudadanos; Internet favorece movilizaciones y despliegue de recursos políticos con más eficiente y a menor costo (Araya 2005).

Sin embargo, parece haber cierta euforia sobre el rol de las TIC e incluso se plantea que ellas están modificando las relaciones entre instituciones, ciudadanía y comunidades. Si bien esto puede suceder, el acceso a Internet y el uso de las TIC está lejos de ser masivo y democrático por asuntos estructurales y tecnológicos.

El derecho a la comunicación, la libertad de pensamiento, expresión e información, corresponderían a lo que Borja denomina derechos complejos (o de cuarta generación)<sup>6</sup>; en este marco estarían los derechos relacionados con las nuevas realidades tecnológicas como el acceso a las TIC, que existen en teoría pero la realidad los hace impracticables generando un factor más de exclusión social; las TIC en su componente tecnológico suelen estar dominadas por el mercado como proveedor de los servicios en razón de la falta de inversión del estado en este tema.

Aunque Borja define los derechos complejos siempre en relación con un espacio físico, se tiene en cuenta en este marco teórico porque si bien el uso de las TIC permite traspasar las fronteras del territorio, los proyectos de masificación para ampliar el acceso, uso y apropiación de estas herramientas, están enmarcados en el estado nación; las agendas de conectividad y agendas digitales por ejemplo, son programas que derivan de

---

5 Se reconoce la importancia y el papel de Internet en algunos de los movimientos sociales más importantes como el movimiento antiglobalización.

6 Entre los derechos complejos están: del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad; del derecho a la educación al derecho a la formación continuada; del derecho a la asistencia sanitaria al derecho a la salud y a la seguridad; del derecho al trabajo al derecho al salario ciudadano; del derecho al medio ambiente al derecho a la calidad de vida; del derecho a un estatus jurídico igualitario al derecho a la inserción social, cultural y política; de los derechos electorales al derecho a una participación política múltiple, deliberativa, diferenciada territorialmente y diversa en procedimientos y actores. Para una ampliación del tema ver: Borja 2002, en <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm>

políticas públicas de estado. Estas agendas que se están desarrollando en la mayoría de los países de la región, son iniciativas orientadas a garantizar a los ciudadanos condiciones equitativas de acceso a TIC. Además, hay iniciativas enfocadas en ampliar la participación, el debate y la deliberación ciudadana a través de Internet.

Entre las cuestiones estructurales que limitan el acceso y el uso a nuevas tecnologías, están la alfabetización en lecto-escritura y la alfabetización digital y virtual; un lugar esencial ocupa el aprendizaje de competencias y capitales simbólicos e intelectuales necesarios para la lectura crítica de todos los contenidos que circulan por la red, para la producción de contenidos y para el aprovechamiento de estas herramientas de acuerdo con necesidades concretas. De otra parte, la brecha social en el acceso a servicios supera el debate sobre las soluciones de conectividad a Internet. En muchas zonas, rurales especialmente, el acceso a infraestructura básica de servicios como agua, luz eléctrica, atención en salud y educación, es todavía un lujo y por tanto debiera ser una prioridad.

Los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales por ampliar el acceso y uso de las TIC están propiciando que hombres, mujeres, jóvenes y niños en zonas urbanas y rurales estén compartiendo información relevante con personas de otros lugares, diseñen y gestionen proyectos, hagan denuncias, apoyen a familias desplazadas y desaparecidas, diseñen y emitan sus contenidos informativos, participen en redes y comunidades virtuales, etc. Sin embargo, estas opciones y oportunidades están en manos de pocas personas y quizá tarden mucho para ser masivas.

De otra parte, emerge la cuestión de si es posible realizar a través de Internet prácticas usuales en el ejercicio de la democracia como votar para elegir a un representante u opinar en consultas y referendos (a través de chat o foros electrónicos). Habría que preguntarse también por las condiciones, los desafíos y los riesgos que esta posibilidad puede implicar.

Aparte de la superación de la brecha digital, para la incorporación de Internet en el afianzamiento de la democracia se requiere de la preexistencia de un desarrollo maduro de la esfera pública: el espacio en el cual los ciudadanos debaten libremente los asuntos que afectan su bienestar común y ponen en cuestión la actuación de sus representantes. A partir de ese proceso deliberativo se van formando los valores cívicos que orientan la conducta ciudadana (Porrás 2005).

En un tipo ideal de esfera pública, los ciudadanos tienen un sentimiento de pertenencia a una comunidad de modo que las decisiones deben impactar en el bien común; tienen la certeza de que hay una relación directa proporcional entre su participación y el desarrollo del bienestar particular y colectivo; a partir del proceso deliberativo, la ciudadanía genera unas expectativas de que va a incidir en las decisiones de los gobernantes. La formación de esfera pública tiene que ver también con el compromiso en el reconocimiento del otro, la tolerancia, el respeto, la resistencia al abuso de poder y la responsabilidad en la toma de decisiones.

### *Control social y rendición de cuentas*

La democracia participativa implica una activa intervención ciudadana en la gestión pública a través de mecanismos como formas organizativas, consultas populares, asambleas, etc. que posibilitan una gestión de lo público con un permanente control social activo sobre el proceso de toma y puesta en marcha de decisiones.

Al tiempo que la ciudadanía actúa en espacios de toma de decisiones y hace control sobre la gestión pública, debe responsabilizarse del monitoreo y evaluación de las actividades, gestiones y decisiones de quienes gobiernan; esto es, se requiere un compromiso constante de la ciudadanía como contralora de la gestión de los gobernantes. Tal participación ciudadana debe garantizar la legitimidad de los procesos de toma y ejecución de decisiones públicas.

Hay una preocupación desde los pensadores clásicos sobre cómo mantener el poder bajo control, disciplinarlo, prevenir arbitrariedades y abusos y regular su funcionamiento bajo procedimientos y reglas de conducta preestablecidas. Por esto toma fuerza hoy día el concepto de rendición de cuentas (*accountability* en inglés que no tiene un equivalente preciso en castellano, la traducción más común y cercana es rendición de cuentas), el cual expresa la preocupación continua por ejercer controles y contrapesos, supervisión y restricción del poder. La rendición de cuentas es hoy una exigencia de la política democrática que implica el fortalecimiento de las instituciones públicas y el ejercicio de prácticas efectivas para llevar la información a la ciudadanía (Schedler 2004).

De acuerdo con Schedler, la rendición de cuentas se refiere a las demandas por rendición de cuentas hechas a gobernantes y a altos funcionarios públicos tomadores de decisiones. La accountability tiene dos dimensiones básicas: la obligación de funcionarios públicos y gobernantes de informar y argumentar públicamente sobre sus decisiones y gestiones y la capacidad de sancionarlos si violan sus deberes públicos. Los gobernantes tienen la obligación de ofrecer la información necesaria para que los mismos ciudadanos puedan sancionar conductas inapropiadas de quienes gobiernan, hacerlos responder por sus acciones y en caso de ser necesario que a través de sanciones, los gobernantes asuman las consecuencias de sus actos.

La rendición de cuentas involucra la transparencia de hechos y de razones, el derecho de la ciudadanía de recibir informaciones y explicaciones y la obligación de los gobernantes de divulgar sus decisiones y de justificar permanentemente el ejercicio del poder. Esto plantea una interacción, un debate público, un diálogo crítico, con preguntas, respuestas y argumentos entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Este debate es una parte del proceso, sin embargo, más allá de la discusión pública, el ejercicio pleno y fuerte de rendición de cuentas implica castigos y sanciones efectivos para funcionarios y gobernantes a quienes se les ha probado violación a las normas, abusos de autoridad o algún otro comportamiento impropio.

Los criterios políticos, administrativos, financieros, constitucionales y morales orientan la rendición de cuentas. Bajo criterios políticos, se evalúan los procesos de toma de decisiones, los resultados de las políticas implementadas y la calidad de los gobernantes. De acuerdo con criterios administrativos, la rendición de cuentas analiza si los actos burocráticos se han realizado según los procedimientos establecidos, si están orientados a resultados posibles y si son eficientes. Los criterios financieros vigilan que el dinero público se destine de acuerdo con disposiciones legales vigentes y de acuerdo con estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Según criterios legales, la rendición de cuentas se hace cargo del cumplimiento de la ley; bajo criterios constitucionales revisa si los actos legislativos están de acuerdo con la constitución y bajo criterios morales determina el actuar apropiado de los funcionarios y gobernantes (Schedler 2004).

Además de rendir cuentas a las entidades de control del estado y a los ciudadanos, en este entorno de globalización los estados deben rendir cuentas a agentes transnacionales (convenios entre países, agencias internacionales de cooperación, protocolos mundiales, organizaciones de países, etc.); esto quiere decir que el proceso de rendición de cuentas puede superar los límites del estado nación.

La rendición de cuentas se distingue de otras prácticas de supervisión porque implica en su operación la publicidad, para ser efectiva tiene que ser pública, la gestión del funcionario o gobernante tiene que exponerse al escrutinio público. En los procesos de rendición de cuentas tienen un rol muy importante los medios de comunicación como escenarios a través de los cuales se informa y se argumenta.

La emergencia de la rendición de cuentas como práctica pública, al igual que otros cambios políticos no hubieran sido posibles o imaginables sin la existencia y auge de los medios de comunicación. Una buena parte del debate público y de formación de la opinión pública, se desarrolla a partir de libros, periódicos, programas de radio o de televisión, comunidades virtuales, foros o sitios web, donde se presentan debates, protestas, movilizaciones y nuevos proyectos políticos. En este mismo sentido, los medios han contribuido a hacer del mundo, un lugar más visible, audible, accesible y transparente. A esta esfera universal de visibilidad y transparencia, no se escapa el gobierno y la administración pública.

La transparencia tiende a comprenderse como lucha contra la corrupción y en ese sentido, la visibilidad favorece la honestidad. Los escándalos políticos y financieros, la terquedad de periodistas, jueces y activistas para evidenciar y denunciar faltas, talvez no supongan la evidencia de una flaqueza moral de las elites políticas, sino un aumento del impulso y práctica de la transparencia democrática, transparencia estrechamente ligada con la libertad de prensa y de información y de independencia de la justicia. Quizá hay menos corrupción hoy que antes, pero la diferencia está en que esta corrupción tiene hoy día mayor visibilidad (Lévy 2004).

El tránsito de administraciones y gobiernos locales y nacionales hacia mayores grados de transparencia, eficacia y relación con los ciudadanos, apenas está comenzando. Todo parece indicar que continuará con más rapidez en los próximos años, gracias a las políticas estatales que promueven experiencias de gobierno en línea, a la necesidad de moder-

nización de las administraciones e incluso a las más recientes innovaciones tecnológicas. El reto es lograr una articulación exitosa de los ciudadanos y ampliar sus capacidades como interlocutores para hacer deliberación y control social.

La ciberdemocracia que está surgiendo, se expresa en el consumo consciente y en la inversión social responsable, esto es, en el control directo de la economía por parte de los ciudadanos (Lévy 2004). A medida que el estado se hace más transparente y garantiza unos flujos abiertos de información y relación con los ciudadanos, éstos deben estar más preparados y comprometidos para hacer seguimiento y veeduría de la gestión pública.

### **Uso de TIC, gobierno, democracia y administración pública**

Actualmente se reconoce que uno de los elementos para la construcción de ciudadanía es el uso y acceso a flujos libres de comunicación que permitan a los individuos y a los grupos obtener, conocer, manejar y analizar diversa información proveniente de distintas fuentes. Igualmente, se reconoce la importancia de la producción y puesta en circulación de contenidos. Estos procesos de flujo e intercambio continuo entre el gobierno y la sociedad civil pueden ampliar la transparencia, la participación y proporcionar a los ciudadanos más recursos y competencias para interpelar y vigilar la acción del gobierno.

En América Latina, la cooperación es entorpecida por varios factores entre ellos la débil capacidad de negociación y el difícil acceso a información. Habría maneras de aprovechar las posibilidades de las nuevas tecnologías para la promoción de prácticas cooperativas; Internet sería un recurso para interacciones ágiles entre administración pública y sociedad civil (De Souza 2002). El uso de las TIC en las administraciones públicas es lo que se conoce hoy día como administración electrónica. Esta tiene que ver especialmente con tres dimensiones (Criado; Ramilo 2003):

- Prestación de servicios, (e-administración); se refiere a la gestión, información, tramitación de servicios y formulación de quejas y sugerencias.

- Promoción de la democracia (e-democracia); implica el fortalecimiento de una nueva relación política gobierno - ciudadanía, la consulta y generación de reclamos, el logro de la participación, la deliberación en la toma de decisiones públicas y la fiscalización de la labor pública por parte de los ciudadanos, a través de la exigencia de transparencia y de rendición de cuentas. Habría tres posibilidades para las TIC en relación con la democracia política: pueden aumentar y agravar los problemas, pueden contribuir a superar estos problemas, o pueden crear nuevos problemas que las TIC no pueden resolver (Subirats).
- Motivación en la elaboración de políticas públicas: (e-Gobernanza); es la participación activa en el diseño, gestión, implementación y evaluación de políticas públicas.

Un enfoque reciente propone la implementación de uso de TIC en el sector público como una oportunidad para transitar hacia una administración relacional, esto es, una administración pública que transforma sus relaciones con los ciudadanos y que considera y convoca a diferentes actores sociales, políticos y organizativos en la prestación de servicios, la promoción de la participación democrática y la generación de procesos de gobernanza. (Criado; Ramilo 2003).

La noción de administración pública relacional nace de la necesidad de que la administración responda a las demandas de la ciudadanía, sea más accesible y favorezca la participación e interlocución permanente con la ciudadanía. La incorporación de las TIC podría apoyar la implementación de una administración pública relacional; sin embargo, el reto no es el uso de la tecnología en si, sino el abrir espacios de comunicación más directos para propiciar un diálogo entre dirigentes, funcionarios y ciudadanos.

Coleman/Gotze propone cuatro modelos de democracia electrónica, definidos según la intensidad en la participación (Araya 2005):

- Democracia electrónica de opinión pública; se consulta a los ciudadanos a través de las consultas de opinión, pero sin participación en la toma de decisiones.

- Democracia directa o plebiscitaria; se consulta sobre diferentes temas a través de Internet y se tienen en cuenta estas opiniones para la toma de decisiones.
- Democracia electrónica basada en comunidades locales; las organizaciones y grupos locales tienen nuevas herramientas electrónicas para interactuar con el gobierno local, nacional o con otras organizaciones.
- Compromiso cívico; es el modelo más complejo y democrático, dado que el énfasis está en el uso de nuevas tecnologías en los procesos deliberativos de la democracia.

Para lograr una democracia deliberativa, se requiere una participación inclusiva y participativa. Para ello, los ciudadanos necesitan, entre otras cosas, tener acceso a una información balanceada y a completos canales de comunicación gobierno-ciudadano y ciudadano-ciudadano. Tener información veraz y oportuna permite que al ser consultados o participen en procesos deliberativos, los ciudadanos puedan formar posiciones calificadas. Significa pasar de un modelo informativo, de distribución unidireccional de la información o de un modelo consultivo, de comunicación bidireccional incompleta, donde se pregunta a los ciudadanos pero no se plantean discusiones, a un modelo deliberativo donde se da una participación activa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Las TIC ofrecen nuevas oportunidades de relacionar ciudadanos - gobernantes y favorecen la idea de un gobierno deliberativo que se comunica en doble vía (Araya 2005).

Hoy día se habla con optimismo del proyecto ciberdemocrático, sustentado en las ideas de un gobierno mundial, estado transparente, cultura de la diversidad, ética de la conciencia colectiva, un espacio de comunicación inclusivo, transparente y universal y un aumento de la libertad y responsabilidad de los ciudadanos (Lévy 2004).

### *Gobierno electrónico – democracia electrónica*

El concepto de gobierno electrónico se refiere a la modernización del estado, la transparencia en la gestión pública y a una nueva posibilidad de interacción gobierno-ciudadanos a partir del uso práctico, eficiente y producti-

vo de las TIC. Empezó a ser usado desde la segunda mitad de los años noventa para dar cuenta de las transformaciones a partir de la incorporación de TIC en el quehacer de las instituciones públicas. El gobierno electrónico es una expresión de la sociedad de la información que propone el uso estratégico e intensivo de TIC dentro del sector público (Araya 2005).

Las primeras experiencias de gobierno electrónico surgen hacia la segunda mitad de los años noventa. Europa fue pionera en el tema con el Proyecto Telecities, creado y financiado por la Comunidad Europea para que los gobiernos aplicaran el uso de las TIC a la gestión urbana. En América Latina, países como Brasil han avanzado promoviendo esquemas de gestión que eliminan el papel y prioricen el uso de documentos electrónicos; desde hace varios años los ciudadanos brasileños realizan por Internet sus declaraciones de impuestos e incluso se ha usado urna electrónica para las elecciones presidenciales. Gobierno en línea, no implica solamente tener portales en Internet, facilitar los trámites y ofrecer información sino avanzar en todo lo que implica el ejercicio de la democracia y la ciudadanía a través de la red.<sup>7</sup>

Desde las teorías, tiende a comprenderse el gobierno en línea como la oferta de servicios de información desde el gobierno a los ciudadanos, mientras la democracia en línea se refiere a la participación ciudadana y a la interacción y deliberación permanente gobierno-ciudadanía. Sin embargo, en la práctica los programas de gobierno en línea, por lo general tienen en cuenta tanto las innovaciones y desafíos en la gestión gubernamental para lograr un performance más competitivo y transparente y hacer más eficiente la prestación de servicios, como la importancia de facilitar el diálogo ciudadanos - gobierno y alcanzar una mayor convocatoria y participación. Se intenta aprovechar las posibilidades que ofrecen las TIC para facilitar un nuevo esquema tanto en el flujo de información, como en los servicios y agilidad en el suministro de éstos por parte de entidades gubernamentales. Este uso de las TIC, implica una transformación a nivel interno de la administración y a nivel externo en la relación con la ciudadanía. En esta investigación se comprende la noción de gobierno electrónico incluyendo las cuestiones referidas a la participación y la deliberación ciudadana.

---

7 Para una mayor ilustración y análisis de casos en países de la región ver: Bonilla; Cliche 2001.

Otros retos del gobierno electrónico son mejorar el acceso a información pertinente y fidedigna organizada para responder a las necesidades de los usuarios, disminuir costos administrativos, lograr eficiencia y mayor confianza de los ciudadanos en la gestión, descentralizar las funciones administrativas, aumentar y cualificar la oferta, simplificar los procesos, reducir el papeleo burocrático y establecer un proceso de rendición de cuentas que implique la participación de los ciudadanos. Tales desafíos suponen un cambio de postura frente a lo que debe ser el servicio público en una época de globalización e internacionalización, fenómenos que de algún modo influyen el ejercicio del poder y todo lo que implica la toma de decisiones públicas.

Haciendo un recuento de lo anterior, el gobierno electrónico propone tres promesas desde el gobierno: mayor eficiencia, mayor transparencia, mayor encuentro con la ciudadanía. Desde la ciudadanía las promesas son: mayor y mejor información, mayor control y espacios de influencia e incidencia y mejor calidad de vida; este último por la relación que se supone entre acceso a información, capital social y calidad de vida. Sin embargo en la práctica, muchas veces estas promesas se enfrentan a realidades diferentes (Araya 2005).

Con todo esto, las iniciativas de gobierno electrónico tendrían que ofrecer los recursos necesarios para facilitar la activa participación ciudadana, ejercicio que por implicar un juego de confrontación y disenso no siempre es fácil a partir de la mediatización de los medios.<sup>8</sup> Además, promover soluciones de gobierno electrónico, no implica limitarse a automatizar los servicios, gruesos paquetes de información y procesos deben ser reinventados para Internet y muchas prácticas administrativas internas transformadas para el suministro de servicios en línea. Esto supone la formación de un recurso humano capaz de asumir la transición

---

8 Un ejemplo sugerente de incorporación de Internet en procesos de e-democracia es el diseño y puesta en marcha del presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil, donde la intervención activa de la ciudadanía alcanzó los niveles más altos. El rol de Internet en esta iniciativa puede verse desde tres momentos: en una etapa inicial, el uso de la comunicación y de Internet para convocar y movilizar a la ciudadanía; en una segunda etapa se privilegió una comunicación de carácter corporativo que buscaba hacer promoción local y nacional de la experiencia; es en la tercera etapa cuando la comunicación y el uso de Internet apoya los mecanismos de participación existentes, permite hacer seguimiento y garantizar la transparencia. Vet, Porras 2005: 102-116.

y el acoplamiento entre dinámicas de gestión física y en línea y la articulación de las iniciativas de gobierno en línea dentro al plan de trabajo, el presupuesto, la cultura organizacional y la lógica de operación de las administraciones públicas.

## Metodología

La metodología para el desarrollo de esta investigación se basó en los siguientes momentos: investigación documental sobre el desarrollo del proyecto Internet para la rendición de cuentas<sup>9</sup> y sobre el campo que enmarca y orienta la estrategia de gobierno en línea en Colombia; revisión del sitio web de la alcaldía de Pasto, especialmente en sus contenidos de información, frecuencia de actualización y comentarios de la ciudadanía; investigación de campo en la ciudad de Pasto donde se consultó directamente con fuentes primarias, funcionarios de la alcaldía, contratistas, veedores ciudadanos y miembros de organismos de control; sistematización, revisión y análisis de las fuentes documentales y primarias.

Considerando las características de la investigación y la importancia de revisar tendencias en el uso del sitio web de la alcaldía, el trabajo de campo se basó en una metodología cualitativa; se utilizó como herramienta de indagación la entrevista cara a cara con preguntas abiertas. Entre los funcionarios de la alcaldía se entrevistaron a ocho personas distribuidos así: dos secretarios del gobierno local, dos jefes de área y cuatro profesionales que producen y publican diversa información en el sitio web de Pasto. Para dar cuenta del uso de la página entre la ciudadanía, se entrevistaron a cinco veedores (3 hombres y dos mujeres) y a dos funcionarios de la Contraloría de Pasto (organismo de control). Dado que los funcionarios de Pasto manifestaron el impacto de la página en el proceso de contratación, se entrevistaron a dos contratistas de la alcaldía de Pasto. En total se realizaron 17 entrevistas.

Los cuestionarios de entrevistas a funcionarios y directivos de la alcaldía de Pasto, se enfocaron en tres temas:

---

9 Para mayor información sobre el proyecto Internet para la Rendición de Cuentas y las herramientas desarrolladas en el marco del proyecto se puede consultar [www.iprc.org.co](http://www.iprc.org.co).

- La percepción de los funcionarios sobre Internet, la percepción sobre la herramienta Internet para la rendición de cuentas y cómo ha impactado en el aumento de la transparencia, la rendición de cuentas y la interacción con la ciudadanía; los mecanismos que favorecen la relación con la ciudadanía y los medios utilizados para hacer la rendición de cuentas.
- Si Internet permite mejorar o no la cantidad y calidad de información publicada y el proceso interno para la organización y publicación de información.
- Los limitantes para que los/las ciudadanos/as puedan participar de la democracia comunicativa a través del uso de Internet; los retos de los funcionarios para acceder y usar las modernas tecnologías en el ejercicio de su gestión.

También se indagó por la forma como las nuevas tecnologías se han integrado en la gestión interna y de las limitaciones y las posibilidades que ello ha implicado. Se revisó de qué manera el uso de Internet y específicamente del sitio web, se ha integrado con otras estrategias tradicionales de participación ciudadana, si ha favorecido o no la rendición de cuentas y el ingreso de otros miembros de la sociedad civil como interlocutores del gobierno local.

En las entrevistas a miembros de las veedurías de Pasto, las preguntas se enfocaron en cuatro aspectos:

- La valoración sobre la calidad, pertinencia, utilidad y oportunidad de la información que ofrece la página web; la valoración sobre la forma como están presentados y organizados los contenidos; otros medios de comunicación utilizados para la búsqueda de información oficial.
- Los usos que hacen de la página web de la alcaldía de Pasto, qué utilidad encuentran en ella.
- Si Internet para la rendición de cuentas como estrategia basada en Internet, facilita la interacción del gobierno local con los/las ciudadanos/nas, el seguimiento a la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas.

- Los limitantes para que los ciudadanos y ciudadanas puedan participar de la democracia comunicativa a través del uso de Internet.

La herramienta tecnológica usada en el diseño y desarrollo del sitio web de la alcaldía de Pasto, permite conocer las estadísticas de acceso al sitio web, las cuales fueron consultadas para identificar información cómo: accesos, visitas, páginas de entrada y de salida, estadísticas mensuales, gráfica de uso diario, gráfica de uso por horas, estadísticas por horas, navegadores desde donde acceden al sitio, páginas más visitadas, entre otra información clave para revisar el tema de los usos de este sitio web.

Una vez recogida la información a partir de las fuentes documentales y del trabajo de campo, se procedió a organizarla, sistematizarla y elaborar el análisis, las recomendaciones y conclusiones. El análisis se realizó con base en categorías propuestas desde el marco teórico.

Los resultados de este trabajo se compartirán con el proyecto gobierno en línea territorial y con la coordinación del proyecto Internet para la rendición de cuentas.

### **Marco institucional del gobierno en línea en Colombia, del fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y del Proyecto Internet para la rendición de cuentas**

#### *Marco político institucional para el gobierno en línea en Colombia*

El gobierno colombiano comprende al gobierno electrónico, como aquel que utiliza las tecnologías de información y las telecomunicaciones para ser más transparente, participativo, amable y eficiente en su interacción con los ciudadanos, empresas, funcionarios públicos y entre entidades públicas.

Se entiende por transparencia el aumento de visibilidad de los asuntos públicos para lograr más confianza en la gestión pública. Con la participación se busca facilitar el acceso ciudadano a información, trámites y servicios del estado y lograr retroalimentación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Un gobierno amable se refiere a aquel que simplifica las transacciones que los ciudadanos deben realizar ante el estado y mejora la

calidad de los resultados y de atención en la interacción administración pública – usuarios internos y externos. La eficiencia se refiere a mejorar la calidad y accesibilidad de la información, reducir costos de operación de la administración pública y optimizar la inversión del gobierno en nuevas tecnologías.

Los principios de la política de gobierno electrónico son: centralidad en usuarios internos y externos como el ciudadano, la empresa y el funcionario público; ir más allá de lo tecnológico, considerando asuntos políticos, legales, humanos y procesos y modelos de gestión; promoción del acceso a TIC por parte de toda la ciudadanía; privacidad y seguridad tecnológica y legal de las transacciones.

En Colombia, la iniciativa de gobierno electrónico nació en el 2000, promoviendo que cada entidad del gobierno tuviera un sitio en Internet con información estándar. A partir de allí se da una evolución gradual enfocada en dos variables: la importancia y valor que da la ciudadanía a estos procesos y el grado de complejidad en cuanto a requerimientos tecnológicos. Entre el 2001 y el 2004 se promovió una interacción simple en Internet, especialmente de los funcionarios públicos, a través del uso de intranet, formularios electrónicos, bases de datos, uso de herramientas como correo electrónico, charlas y foros. Entre el 2005 y el 2006 el gobierno en línea se enfocó en trámites electrónicos, contratación en línea, unificación de bases de datos y agregación de demanda en las soluciones tecnológicas utilizadas al interior de la administración pública local y nacional.

La iniciativa de gobierno electrónico en Colombia se orienta institucionalmente desde el Ministerio de Comunicaciones a través del programa Agenda de conectividad y de la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública (COINFO). También se ha generado normatividad que oriente la implementación del gobierno en línea.

### *Agenda de Conectividad, AdC*

Es la política pública en Colombia orientada a la masificación y mejoramiento en el uso de TIC; representa la voluntad del gobierno nacional

para impulsar el desarrollo económico, social y político del país y con ello participar en la “economía del conocimiento”.

La Agenda como política fue aprobada por el documento Conpes 3072 del 9 de febrero de 2000 y presentada por el entonces Presidente de la República Andrés Pastrana Arango (1998-2002).

Este Conpes orienta el trabajo de la Agenda a partir de seis estrategias: acceso a infraestructura de telecomunicaciones; usos de TIC en la educación; uso de TIC en las empresas; fomento a la industria nacional de TIC; generación de contenidos; y gobierno en línea.

La agenda de conectividad integra, articula y desarrolla la política del Estado que busca asimilar y masificar el uso de las TIC como una de las estrategias encaminadas a mejorar la calidad de vida de los colombianos, aumentar la competitividad del sector productivo y modernizar las instituciones públicas. Se basa en la idea de que el mayor acceso a información contribuye a la construcción de un estado más eficiente, transparente y participativo.

La AdC ha tenido al menos tres fases en su evolución marcados por las diferentes direcciones que han orientado la Agenda. La fase actual sería la tercera, donde el énfasis se ha puesto en el tema de gobierno en línea.

Desde el comienzo, la Agenda ha tenido como población objetivo: ciudadanos, estado y sector privado; en la tercera fase el objetivo primordial es favorecer la construcción de un gobierno eficiente y transparente, garantizando la calidad, prontitud y confianza y fortaleciendo el control social sobre la administración pública. Se propende por el uso de las TIC para mejorar la gestión de los organismos gubernamentales, facilitar la interacción directa con la ciudadanía y ofrecer pleno acceso a la información y a los servicios estatales.

La iniciativa de gobierno en línea se enfoca hoy en los siguientes proyectos: trámites electrónicos, sistema integrado de contratación electrónica, gobierno en línea territorial, sistema centralizado de consultas de información, registro único de afiliados a la protección social, intranet gubernamental, gobierno en línea en el orden nacional y gobierno en línea territorial, dirigido a 1074 entidades territoriales. La herramienta IPRC se está instalando en el marco de este último proyecto.

*Normatividad*

En octubre 28 de 1993 se expidió la Ley 80 o estatuto general de contratación de la administración pública. Esta ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

El origen de esta ley es el desarrollo de los principios definidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia sobre la función administrativa. Está orientada a regular y modernizar toda contratación que se realice con dineros del erario público. Según esta ley, todo acto administrativo que implique un gasto o una contratación, debe ser publicado.

La Ley 80 se reglamenta mediante el Decreto 2170 de 2002, allí se fortalecen los principios de transparencia y selección objetiva en los procesos de contratación; la masificación de la información; la obligación de garantizar la convocatoria pública en la contratación directa; la definición de mecanismos para neutralizar el direccionamiento de las contrataciones; y la introducción de lineamientos para el uso de TIC en la contratación pública.

La Directiva presidencial No. 02 se emitió en el año 2000 para orientar la estrategia de gobierno en línea fase 1, fase 2 y fase 3. Algunas de las instrucciones de esta directiva son: incluir el gobierno en línea dentro del plan estratégico de cada entidad; identificar las necesidades presupuestales y hacer las provisiones necesarias para llevarla a cabo; adecuar la infraestructura de redes y telecomunicaciones; generar una cultura de uso de TIC; adecuar la organización, los procesos y los sistemas de información internos para atender demandas de información y servicios ciudadanos.

Esta política debe implementarse en tres fases: la fase 1 se refiere a ofrecer a la ciudadanía información sobre la operación, funcionamiento y gestión de la alcaldía; la fase 2 implica la oferta de servicios y trámites; en la fase 3 la meta es lograr que el 100% de los procesos de contratación de las entidades del estado estén en línea.

A la fecha, en mayor o menor grado las instituciones del estado han ido cumpliendo cada una de estas fases. En el caso de la alcaldía de Pasto, puede afirmarse que se ha logrado el cumplimiento de las tres fases, especialmente la 1 y la 3; faltaría impulsar más el tema de trámites en línea, algo en lo cual están trabajando actualmente.

Además, está la Directiva No. 10 publicada en agosto de 2002 para reafirmar la importancia de un manejo pulcro de los recursos, la transparencia en la contratación, la capacitación de los funcionarios y el fortalecimiento en la planeación de los negocios contractuales del Estado. Para finalizar esta parte, se nombra la Directiva 12 de 2002 referida a la lucha contra la corrupción en la contratación estatal haciendo uso de las TIC.

### *Política editorial para publicación de información en Internet*

Esta política se divide en contenidos de información y estándares de diseño para todos los sitios web de entidades del estado. En cuanto a la primera se 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.

Las características de la información a publicar son:

- La información debe ser entendible, agradable y de fácil lectura.
- La información debe ser vigente, relevante, creíble, verificable y completa.
- La información no debe tener contenido ofensivo.
- La información no debe tener contenido discriminatorio.
- La información debe mantener los derechos de autor.

La información a publicar es sobre: la entidad, los funcionarios, la normatividad, los procesos, trámites y servicios, los planes y programas, el presupuesto, la contratación, la rendición de cuentas y la interacción con la ciudadanía.

Los estándares de diseño ofrecen normas generales antes de desarrollar el sitio web, como identificar a la audiencia (usuarios locales, nacionales e internacionales), definir objetivos del sitio, contenidos, presupuesto y herramientas a utilizar. Otras recomendaciones son: mantener la coherencia en cuanto a diseño e información, presentar el contenido en partes pequeñas, utilizar pocos colores que contrasten, entre otros.

Se definieron también unos estándares de funcionalidad, tales como: permitir al usuario conocer en qué lugar del sitio está ubicado; cada documento debe permitir navegar directamente a cualquier opción del menú principal; incluir el mapa del sitio web; proponer una jerarquía de menús eficientes para lograr que el usuario encuentre la información que necesita en el menor tiempo posible y con el menor número de pasos (*clicks*); definir una estructura jerárquica clara del sitio web y una profundidad balanceada en la estructura de navegación (no demasiados niveles); indicar un menú principal de acceso a la información del sitio, en lo posible, con no más de 5 opciones; presentar la información desde un nivel general e importante a un nivel detallado y opcional a medida que se avanza en la estructura de navegación del sitio web.

El sitio web debe ser monitoreado con el fin de verificar el funcionamiento del mismo y tomar acciones correctivas en caso de ser necesario. Se deben definir mecanismos de evaluación e indicadores para la valoración de aspectos tales como: funcionamiento del servidor, comportamiento de los clientes, uso del portal y operación del sitio web.

### **Marco institucional para el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública.**

#### **El programa presidencial de Lucha contra la Corrupción**

La constitución política de 1991 dio un impulso fuerte a la participación ciudadana en el control de la gestión pública y estableció la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos. Colombia también ha ratificado convenios internacionales en el tema como la Convención Interamericana contra la Corrupción, CICC, firmada por los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, OEA, en 1996, y ratificada por Colombia según Ley 41 2 de 1997; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, CNUCC, Ley 970 de 2005. En este marco se crea y funciona el programa de lucha contra la corrupción en Colombia.

El Programa de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción, es un programa presidencial con autonomía de todos los ministerios, que busca ofrecer al estado lineamientos, políticas y un plan de acción para combatir la corrupción política. El objetivo es ofrecer

instrumentos para que los entes públicos, la empresa privada, los medios de comunicación, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, puedan usarlos en la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción pública.

Considerando que en Colombia son varias las instituciones encargadas de luchar contra la corrupción se ha motivado una coordinación institucional entre este programa y los organismos de control como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, además, el Consejo Superior de la Judicatura y el gobierno nacional, para discutir y diseñar la política y el plan de acción. En el plano ejecutivo las actividades están orientadas a fortalecer el control interno, definir políticas únicas para la publicidad de información de las entidades a través de la web, realizar audiencias públicas, hacer rendiciones de cuentas y fortalecer los sistemas de información que favorezcan el seguimiento de la gestión pública.

El Programa de lucha contra la corrupción ha definido una estrategia regional con los departamentos, capitales, corporaciones autónomas regionales y municipios, en los cuales se realiza un seguimiento al cumplimiento de políticas públicas de transparencia en la administración. Esta estrategia regional se realiza mediante varios instrumentos como los pactos por la transparencia, la comisión regional de moralización, los consejos comunales y el comité de seguimiento.

Los pactos por la transparencia representan un acuerdo de voluntades firmado entre el alcalde municipal, el gobernador departamental o el director de una corporación autónoma regional y organizaciones representativas de la ciudadanía; la autoridad se compromete a ofrecer espacios y facilitar el acompañamiento de la ciudadanía como veedora del cumplimiento del pacto garantizando la difusión y publicidad de las actuaciones públicas.

La comisión regional de moralización está conformada por los representantes de los organismos de control; tiene el objetivo de promover el diseño e implementación de políticas, planes y programas para la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción en el ámbito local.

Los consejos comunales son espacios públicos que permiten la participación ciudadana y la transparencia; en ellos se informa sobre los recursos de transferencias, los proyectos realizados y los resultados de las inversiones, lo que permite evaluar la gestión de gobernantes locales.

El comité de seguimiento está conformado por ciudadanos representantes de organizaciones de sociedad civil que se encargan de hacer seguimiento, evaluación y control social a los compromisos adquiridos por la administración en el pacto por la transparencia.

Para aumentar el control ciudadano, el programa de lucha contra la corrupción, junto con otros entes de gobierno, tiene una estrategia de formación de manera que los ciudadanos estén en capacidad de ejercer el control social y se aumente la participación ciudadana en la definición, ejecución y vigilancia de la gestión pública. Para fomentar la cultura de la legalidad y aceptación de la normas, el programa difunde libros e impresos y estrategias publicitarias como “adiós a las trampas.”

La página web del programa de lucha contra la corrupción tiene un buzón para que los ciudadanos puedan hacer sus denuncias relacionadas con corrupción administrativa; también ofrece orientación para que la ciudadanía conozca a donde debe acudir en caso de hacer una denuncia.

En cuanto a normatividad el programa dispone de tres tipos de normas:

- Normas que buscan la eficiencia administrativa y la oferta permanente de información oportuna y transparente sobre la gestión pública.
- Normas referidas a la racionalización del gasto público, aumento de ingresos y a la administración de recursos en general.
- Normas que garanticen, faciliten y protejan la participación ciudadana en la gestión pública.

### **Marco del Proyecto Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto**

La página web de la alcaldía de Pasto ([www.pasto.gov.co](http://www.pasto.gov.co)) ha sido desarrollada en el marco del Proyecto Internet para la rendición de cuentas a nivel municipal, el cual se inscribe en los ámbitos de “administración-e”, “democracia-e” y “gobierno-e” en los términos propuestos por Subirats.<sup>10</sup>

---

10 El sitio web del proyecto es: <http://www.ipcr.org.co>

Este proyecto ha sido llevado a cabo dentro del Programa fortalecimiento del buen gobierno de la Corporación transparencia por Colombia; esta Corporación ha desarrollado e implementado herramientas metodológicas para promover el ejercicio de una gestión transparente, la rendición de cuentas del alcalde a la ciudadanía, el control ciudadano en la gestión pública y la lucha contra la corrupción.

El Proyecto Internet para la rendición de cuentas apoya a las alcaldías locales y a las contralorías en el uso creativo de Internet bajo el marco de gobierno en línea, esto a partir de la creación e impulso de las páginas web que permitan aumentar las condiciones de transparencia, integrar prácticas de rendición de cuentas de los alcaldes a la ciudadanía y favorecer el derecho y el deber ciudadano de informarse, opinar y hacer seguimiento y control de la gestión de los gobernantes.

Para el desarrollo de este proyecto en sus diferentes fases, la Corporación transparencia por Colombia ha realizado una alianza con la Asociación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales para la Comunicación Vía Correo Electrónico - Colnodo. En los diferentes momentos del proyecto se ha contado con el apoyo financiero de USAID – Casals & Associates; también se cuenta con recursos de los municipios beneficiarios del proyecto.

### *Fases del proyecto*

Antes de iniciar la primera fase hubo una experiencia piloto en la alcaldía de Paipa, localizada en el departamento de Boyacá en el centro de país. De esta experiencia quedaron importantes lecciones, las cuales han sido clave para el inicio y desarrollo del proyecto. La página web de Paipa puede verse en línea en [www.paipa.gov.co](http://www.paipa.gov.co)

### *Primera fase*

La primera fase fue realizada entre octubre de 2002 y diciembre de 2003, participaron las alcaldías de Buga, Pasto, Rionegro y Popayán.

El objetivo de esta fase inicial fue diseñar e implementar un software para el montaje, administración y alimentación de una página web de la

alcaldía, con el fin de fortalecer la transparencia de la gestión municipal y apoyar la rendición de cuentas de los alcaldes a los ciudadanos.

Durante la primera fase y con base en un trabajo participativo realizado con los secretarios de despacho, otros funcionarios públicos y organizaciones sociales, en especial las pertenecientes al Consejo Municipal de Planeación de cada municipio, se realizó el diseño y montaje de un estándar mínimo de contenidos a publicar en la página web de las alcaldías.

En la primera fase también se diseñó el modelo de administración de la página con el software Aplicaciones de Acción de APC ([www.apc.org/actionapps/](http://www.apc.org/actionapps/))<sup>11</sup> para garantizar independencia de cada alcaldía en el manejo y actualización de la página por parte de los mismos funcionarios públicos y con el fin de presentar oportunamente la información a la ciudadanía.

Una vez puestas en línea las páginas, el Proyecto apoyó el lanzamiento de las mismas y se ofrecieron capacitaciones a miembros de la sociedad civil en cada municipio sobre el uso de Internet; las capacitaciones también estuvieron enfocadas en favorecer una mayor comprensión acerca de los contenidos publicados en las páginas. A los participantes a las capacitaciones, adicionalmente se les ofreció acceso sin costo a Internet para consultar la página web de la alcaldía.

Los productos de la primera fase del proyecto son:

a.- Cuatro páginas web de alcaldías municipales:

- [www.pasto.gov.co](http://www.pasto.gov.co) (antes [www.alcaldiadepasto.gov.co](http://www.alcaldiadepasto.gov.co))
- [www.transparencia.buga.gov.co](http://www.transparencia.buga.gov.co)
- [www.rionegro.gov.co](http://www.rionegro.gov.co) (En este momento el municipio de Rionegro no utiliza el software de Internet para la Rendición de Cuentas, decidió rediseñar su sitio web bajo otros estándares y herramientas.
- [www.popayan.gov.co](http://www.popayan.gov.co)

---

11 Todas las aplicaciones utilizadas para el desarrollo técnico de la herramienta están basadas en software de libre circulación que se distribuye bajo licencia pública GPL ([www.gnu.org](http://www.gnu.org)), lo cual evita a los municipios incurrir en gastos de licenciamiento y se estimula con ello el desarrollo tecnológico del país.

En el caso de la alcaldía de Pasto la página web está en línea desde el 2003, actualmente está alojada en los servidores de la alcaldía. Parte del compromiso de la administración local, es garantizar unas óptimas condiciones técnicas para el acceso a la información por parte de la ciudadanía y la actualización de contenidos por parte de los funcionarios. Por ello y con el fin de evitar que cuestiones técnicas afectaran el normal funcionamiento de la página, se tomó la decisión de implementar una conexión dedicada a Internet y un servidor web al cual se migró la página.

- b.- Una metodología de rendición de cuentas de la alcaldía a la ciudadanía.
- c.- Un CD que contiene el software de para el desarrollo de páginas web de las alcaldías, la base de datos estándar que soporta al software, manuales de instalación, de administración y de autor y editor y un plan de trabajo para la implementación política y técnica de la página.
- d.- Una metodología para capacitar a miembros de organizaciones sociales en el uso de Internet.
- e.- El sitio web del Proyecto ([www.iprc.org.co](http://www.iprc.org.co)) en el cual los municipios interesados pueden encontrar todos los productos con el fin de revisarlos, descargarlos, probarlos o solicitar soporte técnico para su instalación y administración.

### *Segunda fase*

La segunda fase del Proyecto Internet para la rendición de cuentas que inició a fines del 2004 y culminó en el 2006, tuvo dos objetivos primordiales:

- Desarrollar la segunda versión del software para alcaldías mejorando la estructura, los contenidos, la navegabilidad y los aspectos técnicos para facilitar su implementación.
- Desarrollar el software de Internet para la rendición de cuentas e implementarlo en contralorías territoriales, con el fin de que éstas puedan fortalecer la transparencia tanto en su gestión como en la de las entidades que son sujeto de su control.

Esta fase tiene tres componentes, el tecnológico que se refiere al desarrollo del software para contralorías, el rediseño del software para alcaldías, la implementación y pruebas. También están los componentes de participación y capacitación a funcionarios públicos y a organizaciones sociales.

Los productos de la segunda fase son:

- Segunda versión del software alcaldías con mejoras técnicas y de contenido para página web de las alcaldías.
- El software para página web de contralorías territoriales.
- El software con un aplicativo para la rendición de la cuenta fiscal en línea a las contralorías territoriales por parte de las alcaldías.

Uno de los principales logros de este proyecto es que la Corporación Transparencia por Colombia y Colnodo donaron la herramienta Internet para la Rendición de Cuentas al gobierno nacional a través del Departamento administrativo de la vicepresidencia de la República y la agenda de conectividad;<sup>12</sup> esta última adoptó la herramienta y la estableció como estándar básico en su proyecto Gobierno En Línea Territorial. En este momento la herramienta ha sido instalada en unos 626 municipios y la meta es llevarla a unos 390 más en el 2007.

## Uso y apropiación social de Internet para la rendición de cuentas, página web de la alcaldía de Pasto

### Caracterización

#### *Municipio de Pasto*

Pasto, capital del departamento de Nariño al suroccidente de Colombia, está ubicada a 930 kilómetros de Bogotá, la capital del país; es una ciu-

---

<sup>12</sup> <http://www.agenda.gov.co>

dad con 406.976 habitantes (población estimada al 2003), de los cuales el 89.72% habita en las 12 comunas que conforman el área urbana y el 10.28% en los 13 corregimientos que constituyen el área rural. En Pasto se mantienen las costumbres de los pueblos y todavía sus habitantes no conocen el agite de las enormes urbes. El municipio de Pasto se extiende en un área de 1.128,4 kilómetros cuadrados, de los cuales la mayor parte corresponde al área rural y a los corregimientos y una pequeña parte representa el área urbana, (una carrera de taxi tiene un valor único de \$2.400 (US\$1,06) desde cualquier punto del área urbana de Pasto).

De acuerdo con el índice de calidad de vida, ICV, el departamento de Nariño tiene un atraso relativo de 18 años. Nariño, por tener costa al océano Pacífico pertenece a la región Pacífica, la cual tiene el nivel más bajo en calidad de vida en Colombia. En 2003 esta región tuvo 62,6 puntos, tres puntos menos que en 1997, 1,7 menos por deterioro de los servicios domiciliarios y un punto menos por deterioro de la asistencia escolar de niños y jóvenes. Hay que tener en cuenta que el ICV, valorado según los bienes y servicios que deben tener los ciudadanos según la constitución política de Colombia, debe ser mínimo de 67 puntos. Todas las regiones en Colombia, a excepción de la región pacífica, cumplen con este nivel básico constitucional. Aunque la región pacífica en general está 15 puntos por debajo del promedio nacional que es de 77, la ciudad de Pasto en particular tiene un ICV de 71,4 puntos, es decir que supera el mínimo constitucional.<sup>13</sup>

Si bien la tecnología representa una oportunidad para acercar a las instituciones del estado con la ciudadanía, fortalecer redes ciudadanas y favorecer la participación, no habría muchos efectos políticos en sociedades divididas por la brecha digital.

Contar con una conexión telefónica o de banda ancha, no es sólo un asunto tecnológico, sino que deriva en impactos sociales y políticos, hay posibilidades determinadas por el acceso. Realizar trámites en línea, descargar convocatorias o términos de referencia, es un proceso lento y difícil a través de una conexión conmutada. Con conexión de banda

---

13 Informe “Los Municipios Colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Departamento Nacional de Planeación, DNP; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; Programa Nacional de Desarrollo Humano; Agenda de Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo, GTZ. 2005. Colombia.

ancha en cambio, podrán realizarse varios procesos simultáneos e interactuar con diversas herramientas.

Según la Contraloría de Pasto, hay corregimientos de la ciudad que no tienen luz eléctrica ni teléfono y menos computadores e Internet, en esos casos no se puede lograr una participación objetiva por parte de la ciudadanía usando los nuevos medios. Este punto es particularmente importante considerando el gran tamaño del área rural y los 12 corregimientos que tiene Pasto. El encargado del corregimiento de El Encano, afirma que no hay posibilidades de conectarse a Internet desde esta población y que para buscar información los ciudadanos tienen que ir hasta la alcaldía, ubicada a unos 40 minutos desde El Encano, lo cual implica para ellos más costos por servicios de transporte.

Uno de los secretarios de despacho de Pasto afirma que los usuarios de Internet en esta ciudad son especialmente la academia, los colegios, grandes empresarios y profesionales. Según los informes de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, CRT, aunque el número de usuarios de Internet ha aumentado en el país al igual que los servicios de banda ancha para acceso a Internet, continúa manteniéndose una concentración del uso de Internet en las principales ciudades del país. De acuerdo con el informe semestral de la CRT de junio de 2006, el 13,2% de colombianos (unas 5'555.946 personas, de acuerdo con el censo del 2005) tiene acceso a Internet, una cifra que aunque ha aumentado en comparación con años anteriores, continúa siendo baja en comparación con otros países latinoamericanos.

Según el informe de la CRT de julio de 2005, sólo un 25% de usuarios de Internet por acceso conmutado están por fuera de las principales ciudades del país, es decir, en ciudades capitales pequeñas como Pasto y municipios intermedios. Esta cifra es sugerente considerando además que el acceso conmutado está decreciendo significativamente en las ciudades más grandes, al aumentar la competencia en el mercado de prestadores de servicios de banda ancha. Este informe muestra que en la distribución de conectividad a nivel nacional a diciembre de 2004, la ciudad de Pasto tiene una capacidad instalada de 2.573 Mbps (mega bits por segundo), está ubicada en nivel medio en comparación con el resto del país. La capacidad utilizada es de 726 Mbps, es decir que apenas un 28% de su capacidad instalada está siendo utilizada, a diferencia de las

ciudades más grandes del país donde la capacidad usada está por encima del 80%.

Aunque no se tienen datos exactos sobre la brecha digital en la ciudad de Pasto, a juzgar por las entrevistas realizadas a los veedores, al parecer los servicios de Internet no han penetrado con fuerza en los hogares; la conexión es posible desde las universidades, las empresas y los cibercafés.

### *La información en la alcaldía de Pasto*

En el 2004 se realizó el “Diagnóstico de los Sistemas Informáticos en la Alcaldía de Pasto”,<sup>14</sup> con el fin de evaluar el estado de la infraestructura como base para iniciar el desarrollo de un sistema de información integral.

Según este diagnóstico, ante contextos cada vez más complejos y de creciente incertidumbre, se valora la información como recurso para la toma de decisiones acertadas; además, se reconocen los sistemas integrales de información como herramientas importantes en la administración pública para agilizar los procesos, almacenar información, permitir el relacionamiento de datos y facilitar la consulta de información entre funcionarios y ciudadanos, garantizando la seguridad de la misma.

En este estudio se reconoce la información como uno de los principales factores que determinan el éxito en la gestión del gobierno local. Tradicionalmente la información se obtenía de manera directa, recorriendo el municipio o en reuniones cara a cara; con el aumento en los flujos y cantidad de información, las TIC representan una herramienta clave para sistematizar y ofrecer en línea información confiable y actualizada.

La dispersión de datos, su desactualización y poca confiabilidad, llevan a toma de decisiones inmediatistas, incongruentes y poco acertadas. Otras veces se postergan las decisiones hasta tanto no se cuente con información actualizada o simplemente se toman decisiones que sólo responden a necesidades coyunturales.

El diagnóstico reconoce que el ciudadano está muy aislado de la situación interna de la alcaldía; incluso algunos funcionarios desconocen el

---

14 Diagnóstico de los Sistemas de Información en la Alcaldía de Pasto, realizado entre los meses de febrero y mayo del 2004, por la Secretaría de Planeación, ingeniero de sistemas, contratista, Galo Fabián Muñoz Espín.

manejo de los recursos municipales y esto puede conllevar a crear visiones equivocadas de la forma como actúa la alcaldía.

Este inventario se realizó en los sistemas de información de las secretarías de Planeación, Bienestar Social, Desarrollo Comunitario, Medio Ambiente, Seguridad Social y Salud, Agricultura, General, Gobierno, Educación, Obras públicas, Plan vial, Valorización, Plaza del Carnaval, Tránsito y Transportes, Despacho, Pasto Deportes, Pasto Visión y Hacienda. Se realizó una descripción de cada uno de los sistemas de información encontrados, se identificaron sus características técnicas, la interrelación y los niveles de seguridad. También se indagó sobre el grado de satisfacción de los usuarios sobre estos sistemas, las fortalezas y debilidades de cada uno y la posibilidad de integrar cada base de datos a un sistema de información integral de la alcaldía municipal.

Algunas conclusiones de este diagnóstico fueron:

- El origen de estos sistemas no responde en su mayoría a la importancia de mejorar los procedimientos, sino a necesidades presupuestales y a los requerimientos del gobierno nacional.
- Algunos manejadores de bases de datos no garantizan los niveles de seguridad requeridos.
- A pesar de que varias secretarías comparten necesidades, las soluciones se buscan e implementan de manera independiente. Los sistemas computacionales no tienen relación entre sí, cada uno es una isla de información, lo que implica que los mismos datos sean digitalizados en varias ocasiones duplicándolos y siendo susceptibles a inconsistencias. Este doble esfuerzo aumenta la carga de trabajo entre los funcionarios, en vez de disminuirla.
- En la alcaldía no existe una cultura de sistemas, la mayoría de funcionarios y en especial los directivos (directores, secretarios y subsecretarios) creen no necesitarla. Esto plantea límites a la hora de proponer soluciones de manera coordinada y relacionada.
- La sistematización integral de la información debe ser una política de la administración municipal para aumentar la competitividad, modernizar la institución y socializar el acceso a la información.

- Los sistemas de información integral necesitan de una infraestructura de computadoras y de red, así como de personal dedicado a capacitación y atención de nuevas necesidades.
- Se recomienda crear un departamento de sistemas donde se concentren los esfuerzos de desarrollo de software, capacitación, soporte técnico y aplicación de TIC.
- La Intranet y el Internet ayudan a la masificación de la información, permitiendo la transparencia en los procesos y mejorando los canales de información y comunicación.

Este diagnóstico recomienda unificar e implementar políticas de manejo de la información. La información organizada, sistematizada de manera coherente y oportuna, contribuye a una administración más eficiente y al control y planeación de la gestión. Permite analizar e integrar complejas relaciones entre los diversos tipos de información: demográficos, geográficos, ambientales, económicos, jurídicos, etc., lo que aumenta la capacidad de tomar decisiones acertadas.

### *Ejercicio de la veeduría ciudadana en la ciudad de Pasto*

En Pasto hay diversas formas de ejercer como veedor ciudadano:

- Ser veedor nombrado oficialmente por la alcaldía o por otro ente público para que ejerza la fiscalización de la gestión. En algunos casos este veedor recibe honorarios por su trabajo por parte de la entidad que vigila.
- Ser veedor independiente de la red de veedores adscrita a los organismos de control.
- Hacer parte de la red de los grupos de veedores conformados y coordinados desde los organismos de control como la contraloría y la personería o desde la Cámara de Comercio, los cuales conforman la red de veedurías de control social. Estas entidades capacitan a la ciudadanía en el ejercicio de la veeduría.

- Ser miembro de una veeduría establecida bajo el liderazgo de veedores comunitarios. Algunas de estas veedurías se crean legalmente con el fin de presentar proyectos, captar financiación y con ello manejar sus propios recursos económicos.

Para esta investigación se entrevistaron a veedores de los tres últimos grupos.

Aunque muchos veedores trabajan de manera independiente, para ejercer la veeduría o el control social, según la ley 850 del 2003, deben conformarse en comités y suscribirse mediante actas. Además, deben poseer un carnet o documento que los identifica y acredita como veedores, ante por ejemplo la alcaldía, cuando van a solicitar informes.

Desde la contraloría funcionan varios comités: el comité de salud que realiza veeduría a las instituciones hospitalarias; el comité del adulto mayor que vigila el proyecto de la Secretaría de Desarrollo Social en el tema; y el comité de rendición de cuentas. Se tiene el proyecto de conformar el comité de vigilancia del medio ambiente.

De la Asociación de vigilancia y control social (Aso-covicso), una veeduría legalmente constituida con personería jurídica, hacen parte unos 150 veedores, los cuales están adscritos a los comités creados para mejorar la operación: comité del pacto por la transparencia, comité de servicios públicos, comité del adulto mayor, comité de educación, comité de salud, comité de medio ambiente, liga de usuarios y consumidores.

Varias son las situaciones que deben atender las veedurías como falta de recursos para el funcionamiento, necesidad de apoyo institucional desde el gobierno, falta de recursos humanos calificados y conocedores de temas públicos, entre otros. Aunque se percibe un conflicto entre algunas veedurías y veedores, lo realmente importante es que quizá las veedurías no tienen la suficiente capacidad y conocimiento de los temas para hacer control social y para incidir en los asuntos públicos. La presencia de Internet, no facilita la situación y por el contrario la complejiza, como se revisará más adelante en lo correspondiente a la esfera pública.

Para las veedurías implica un reto vincular a jóvenes y convocar su interés en los temas públicos. En ese sentido, la Contraloría tiene un proyecto llamado Semillas por la Democracia a través del cual se capacitan a jóvenes de los colegios sobre temas de participación ciudadana. El

compromiso de los veedores y veedoras es poner en marcha estrategias para vincular a los jóvenes, formar opinión pública, crear conciencia sobre los problemas sociales que afectan la ciudad y formar personas capaces de ejercer sus derechos como ciudadanos.

### *Uso de Internet entre funcionarios públicos de la alcaldía*

Algunos funcionarios de niveles operativos de la alcaldía, indicaron que muchas veces ellos mismos no cuentan con acceso a un computador y a Internet y de aquellos que si tienen acceso, algunos se quejan por la regular operación de esos equipos. Sobre esto, la encargada del área de sistemas de la alcaldía, afirma que se cuenta con un canal dedicado a Internet, el cual tiene un ancho de banda de 256 K; unos 80 equipos aproximadamente tienen la posibilidad de conectarse a Internet a través de este canal, esto corresponde a un 70% de los funcionarios. Se han implementado reglas, políticas y restricciones para el ingreso a Internet de manera que se utilicen de manera eficiente los recursos.

Algunos funcionarios públicos de la alcaldía de Pasto consultados, especialmente en el nivel directivo, utilizan Internet para ubicar información de interés, navegar en sitios especializados, enviar y recibir información de otras dependencias e instituciones y buscar normas, leyes e información de los ministerios y entidades del estado. Otros funcionarios no utilizan Internet porque no tienen la posibilidad desde su puesto de trabajo o consideran que por sus múltiples compromisos no tienen tiempo para usarlo. Aunque no todos los funcionarios utilizan Internet, ni han integrado el uso de TIC a su gestión, reconocen que la administración municipal está cada vez más interesada y comprometida en el uso de estas herramientas, para hacer más eficiente la gestión municipal, informar a la ciudadanía y favorecer la transparencia.

La oficina de comunicaciones y prensa estuvo trabajando en una encuesta dirigida a los funcionarios de la alcaldía sobre el uso de la página web y el uso del correo electrónico institucional, se detectó que la mayoría de funcionarios usa correos gratuitos (hotmail, latinmail o yahoo) a pesar de contar con una dirección electrónica bajo el dominio de la alcaldía de Pasto.

En general, los funcionarios entrevistados, valoran la página web como una posibilidad de que los ciudadanos accedan a información de la alcaldía, proceso que antes era más demorado y complicado. Pocos visualizan la página como un espacio de interlocución, de encuentro y comunicación con los ciudadanos y con el mundo desde el espacio local. Los funcionarios consideran que todos los ciudadanos no tienen la posibilidad de visitar las dependencias de la alcaldía, para conocerla, hacer reclamos o solicitar información, pero si pueden visitar la página web desde su sitio de trabajo, su casa o un cibercafé para saber qué está haciendo el gobierno local.

Los funcionarios entrevistados consideran que la página web deja una impresión positiva entre los ciudadanos; ellos pueden encontrar una administración municipal moderna y actual que utiliza eficientemente las herramientas de comunicación e información para difundir sus programas, sus acciones y rendir cuentas.

Algunos de los funcionarios entrevistados en el nivel directivo, reconocen que tener la página en línea plantea un reto en cuanto a la disciplina y rigurosidad necesarias para que la página permanezca actualizada. No todos los funcionarios se han apropiado de la página web y tal vez se requiere más formación y sensibilización en Internet y en la importancia de tener este espacio de información en línea.

La página web, hace más exigente el proceso de rendición de cuentas, en la medida que debe haber más claridad, puntualidad y veracidad en la información presentada. La información que aparece en la página web, como por ejemplo los resultados de los proyectos, debe ser verificable por cualquier institución o ciudadano.

Sin embargo, los funcionarios directivos entrevistados consideran que es baja la utilización de la página por parte de la comunidad tanto para acceder a información, como para interactuar con el gobierno local. Reconocen que no hay mecanismos para hacer seguimiento y saber si la ciudadanía está usando la información que aparece en la página web. Son conscientes que quienes más acceden a la página son profesionales independientes o empresas interesadas en las contrataciones, son una especie de público cautivo que hasta la fecha no se ha cuantificado, más allá del sistema de estadísticas de acceso de la página web.

La página utiliza el gestor de contenidos Aplicaciones de Acción, el cual es reconocido por los funcionarios que lo utilizan como una her-

ramienta que facilita considerablemente la publicación de contenidos, de manera que actualizar la página no ha significado necesariamente una carga adicional de trabajo.

Algunos funcionarios aceptan que la página no se ha actualizado completamente y en algunos casos todavía está la información que se preparó cuando la página fue puesta en línea.

Se realizó un diagnóstico interno de cómo los funcionarios encuentran la página, hubo muchas sugerencias al respecto. La alcaldía de Pasto ya implementó la segunda versión de la herramienta IPRC, la cual cuenta con más secciones que responden a necesidades de información de los usuarios.

### *Acceso y uso a la página web entre las veedurías de Pasto*

Al iniciar el trabajo de campo de la investigación, lo más importante fue tomar contacto con los veedores de la alcaldía de Pasto, especialmente con quienes habían participado en la presentación de la página web de la alcaldía y en la “Capacitación a organizaciones sociales comunitarias en el Municipio de Pasto” en el marco del proyecto Internet para la rendición de cuentas a nivel municipal, realizada a fines de junio del 2003. En esa capacitación participaron veedores y líderes; aunque en el taller se explicó sobre el uso del computador y de herramientas como el correo electrónico, el énfasis estuvo puesto en la navegación, revisión y evaluación de cada una de las secciones de la página web de la alcaldía.

En esa ocasión los participantes indicaron que de los aspectos más importantes de la página web (22%) es que “la página es muy interesante, pero le falta información por completar, una información eficiente, un control efectivo”. Los participantes también valoraron los temas que más les interesaban de la página, los cuales fueron en su orden: participación ciudadana, proyectos, información sobre el territorio, información general, presupuestos, programas, licitaciones, noticias, trámites y órganos de control. Las secciones que menos llamaban la atención de los veedores eran: plan de compras, edictos, otras entidades, concejo y normatividad. Igual que ahora, los veedores indicaron que no es posible hacer veeduría con la información existente en la página.

En esa capacitación, muchos de los asistentes tuvieron su primer contacto con los computadores, aprendieron a usar Internet y sacaron su primer correo electrónico. Para este estudio de caso se buscaron esos correos electrónicos y a cada uno de ellos fue enviado un mensaje indagando sobre la posibilidad de responder una entrevista. 51 correos electrónicos fueron enviados, de ellos 47 no pudieron ser recibidos porque la cuenta ya no existía y fueron devueltos; los 4 restantes no tuvieron respuesta.

Dado que no se tenían contactos telefónicos de estos veedores, la opción fue gestionar con la Cámara de Comercio de Pasto, quien facilitó las bases de datos actualizadas que tenían nombres y datos de contacto de veedores, asociaciones de usuarios y Juntas de Acción Comunal, JAC, de Pasto. Una de las listas incluía 84 veedores, de éstos fue posible tomar contacto telefónico con 53 veedores para indagar si conocían y usaban la página web de la alcaldía de Pasto; sólo 3 veedores conocían la página y por este motivo fueron confirmados para realizarles entrevistas durante la etapa de trabajo de campo. A través de los veedores que conocían la página y con el apoyo de una funcionaria de la Cámara de Comercio de Pasto fue posible contactar a dos veedoras más que conocen y usan la página web. Resulta muy sugerente en el marco de esta investigación que la mayoría de veedores contactados telefónicamente no conocían la página web de la alcaldía.

Ante la dificultad de contactar a veedores que conocieran la página, se acudió también a los organismos de control en Pasto. La encargada de participación ciudadana de la Contraloría preguntó a unos 15 veedores si conocían la página y la respuesta fue negativa en todos los casos.

Con lo anterior no son muchos los veedores y veedoras de Pasto que conocen y tienen acceso a la página web. Esta situación se pudo corroborar en las entrevistas realizadas. Las fuentes coinciden en que la página no es todavía suficientemente conocida entre los veedores; la página fue bastante difundida luego de su lanzamiento en el 2003 y llamó la atención de los veedores y veedoras, sin embargo, en un comienzo al parecer no ofrecía una información útil y actualizada, razón por la cual los veedores no se sintieron motivados para continuar accediendo a ella.

Para atender algunas observaciones de que la página no está dirigida a públicos específicos, la alcaldía de Pasto implementó desde septiembre de

2005 un sitio sobre el tema de género, enlazado desde la página web de la alcaldía. Allí se encuentra información dirigida a mujeres, jóvenes y niños.

Tal vez sea necesario realizar un diagnóstico entre diferentes sectores sociales de Pasto para conocer qué esperan de la página web, cuáles son sus demandas de información y de servicios, que posibilidades tienen de interactuar con el gobierno local a través de Internet. Esto no sólo contribuiría a difundir la página, además la ciudadanía se sentiría consultada y con alguna participación en la definición de proyectos de TIC desde la alcaldía.

Para tener una idea de la cantidad de usuarios de la página web de la alcaldía, se revisaron en las estadísticas de acceso, el número de visitas desde el mes de septiembre de 2005 hasta febrero de 2006:

Mes/año	Visitas diarias	Visitas por mes
Septiembre/05	218	6.544
Octubre/05	245	7.603
Noviembre/05	294	8.826
Diciembre/05	224	6.951
Enero/06	226	7.036
Febrero/06	212	5.947
<b>Total</b>	<b>1.419</b>	<b>42.907</b>
<b>Promedio</b>	<b>236</b>	<b>7.151</b>
Fuente: Sistema de estadísticas de acceso de la página web de la alcaldía de Pasto.		

De acuerdo con el cuadro, se tiene un promedio de 236 visitas diarias y 7.151 visitas por mes, siendo noviembre y octubre, en su orden, los meses que contaron con un mayor número de visitas. Esto puede tener alguna relación con los meses en los cuales se realizan más procesos de contratación a través de la página.

Según las estadísticas revisadas, en la mayoría de los meses, puede identificarse que los días con mayor número de visitas es entre semana, es decir de lunes a viernes; los días sábados y domingos, las visitas se reducen a la mitad. En cuanto a las horas que más acceden los usuarios, las

visitas empiezan a aumentar a las 7 de la mañana formando una curva ascendente hasta lograr el pico más alto a las 10 de la mañana. Entre las 10 y las 13 horas las visitas van descendiendo para volver a aumentar entre las 14 y las 17 horas. Esta curva de visitas a la página web coincide con el horario laboral de los funcionarios de la alcaldía y de las entidades públicas y privadas de Pasto. Aunque podría afirmarse que quienes más marcan en las estadísticas son los mismos funcionarios de la alcaldía, entre las 18 y 22 horas todavía se registra un buen nivel de visitas, quizá por los ciudadanos que están ingresando a la página desde sus hogares o desde cibercafés.

### *Promoción de acceso a TIC*

La alcaldía de Pasto es consciente que los veedores deben invertir su tiempo y dinero para hacer un trabajo social y cívico, en ese sentido, no es justo que paguen el costo de una hora en un cibercafé. Reconoce que debe buscar estrategias, direccionar unas políticas e implementar proyectos de masificación de uso de Internet, una posibilidad es hacerlo a través de establecimientos públicos de acceso a TIC.

Hasta el momento, desde la alcaldía no se han impulsado espacios especialmente dirigidos a los veedores y veedoras para que puedan usar un computador, entrar a Internet y navegar la página, en últimas para que estén en capacidad de usar y apropiarse crítica y creativamente de las TIC. Los veedores reclaman un proyecto en ese sentido, el cual resultaría novedoso y entroncaría con los esfuerzos que está haciendo el alcalde actual de Pasto en el proceso de rendición de cuentas.

La alcaldía está empezando a impulsar el uso de TIC a grupos específicos de población a través de diversos proyectos. En el marco del proyecto “Formación Virtual Gratuita”, Convenio alcaldía de San Juan de Pasto y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se han firmado acuerdos con unas 30 salas de Internet (cibercafés) legalmente constituidas. En este proyecto piloto el SENA provee su plataforma de tele-educación y los cursos, la idea es que los estudiantes puedan ingresar a los cursos en línea a través del cibercafé, teniendo un descuento del 50% por cada hora de acceso a Internet.

Los 20 cursos que se están ofreciendo incluyen temas como administración en ventas, cooperativismo, formulación de proyectos, mercadeo, oportunidades de negocio, servicio al cliente y contabilidad. Buena parte de los cursos están dedicados a temas relacionados con las TIC, tales como informática básica, informática e Internet, diseño web con html, php y msql, fundamentos de hardware para PC, electrónica básica y aplicaciones de oficina. Se ofrecen unos tres mil cupos a estos cursos de capacitación, los cuales se promocionan a través de la página web.

Con este programa, la alcaldía está incorporando nuevas tecnologías a servicios que se prestan tradicionalmente, como la formación y capacitación.

Igualmente, la Secretaría de Educación a través de un convenio con la Universidad de Nariño, capacitó a profesores de escuelas públicas para manejo de computadores e Internet.

Al parecer, la alcaldía ha hecho difusión de la página entre la comunidad educativa de Pasto, donde hay más posibilidades de acceso a TIC; alientan a las instituciones educativas para que los alumnos conozcan que el gobierno local ofrece un mecanismo de información y de consulta en línea.

Uno de los secretarios de despacho entrevistados, afirma que todavía faltan muchas acciones en la organización comunitaria que faciliten el acceso a TIC, allí se tiene una tarea para emprender, especialmente si se quieren alcanzar altos niveles de participación ciudadana a través de Internet.

### **Tres dimensiones de análisis**

De acuerdo con el marco teórico, la administración electrónica tendría que ver con tres dimensiones, que se asumirán como categorías para revisar la página web de Pasto: la dimensión de información y prestación de los servicios públicos, la dimensión de promoción de la democracia y la dinamización de los procesos de gobernanza.

### *Información y prestación de servicios (e-administración)*

La alcaldía de Pasto tiene una gran cantidad de datos e información que puede ser procesada, organizada y presentada a la ciudadanía a través de las TIC. Esta información puede tener diversos roles, como apoyar la gestión interna, contribuir en la prestación de servicios públicos o favorecer la rendición de cuentas.

La información que ofrece la alcaldía de Pasto en su página web está enmarcada en las siguientes secciones: municipio (información general, territorio, noticias y eventos), alcaldía (dependencias, trámites, sistema de información integral), planeación y ejecución (planes y finanzas), contratación (licitaciones, invitación pública y contratos celebrados), generales (normatividad, otras entidades, concejo y organos de control).

En cuanto a la gestión interna, la página no cuenta con técnicas e instrumentos, como una Intranet, que permita un mayor control e interacción entre los funcionarios.

La página está orientada a ofrecer información sobre el funcionamiento interno de la alcaldía, no todavía a la prestación de servicios y trámites en línea, algo que se quiere lograr en el mediano plazo. Mejorar la prestación de los servicios implica también una estructuración interna del trabajo y una organización por procesos y equipos.

La dimensión de prestación de servicios busca mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos, pero especialmente fortaleciendo la faceta de consumidores de estos últimos, pero sin cuestionar la razón de ser de los servicios o la idoneidad de los procesos y de las instituciones.

El desarrollo y orientación en la implementación de las TIC en la alcaldía de Pasto involucra a los siguientes actores:

- El alcalde, como responsable político, comprometido con el uso de TIC e influenciado por las políticas y normatividad desde el gobierno central.
- Los secretarios de despacho como directivos de la administración y quienes tienen el reto de implementar estrategias basadas en TIC de una manera coordinada.

- La oficina de sistemas, ha tenido un rol central en la ejecución de los proyectos orientados a promover el uso de TIC al interior de la administración y en la relación con los ciudadanos, como la página web.
- Los funcionarios públicos, en el caso de Pasto no parece que el uso de TIC se valore como un esfuerzo añadido de trabajo. Entre los funcionarios tiene un mayor peso el hecho de que las TIC darán un valor agregado a su trabajo, en general se sienten motivados a usar estas modernas herramientas porque consideran que contribuirán en el logro de una mayor eficiencia y en la solución de problemas.
- Asesoras, es el rol que cumplen organizaciones como la Corporación Transparencia por Colombia, Colnodo y Casals. Orientan y acompañan la implementación de las TIC, en este caso de la página web, en cada una de sus fases. Es notorio el reconocimiento de estas organizaciones al interior de la alcaldía de Pasto, especialmente entre quienes han tenido un contacto directo con ellas a través de capacitaciones o acompañamientos.
- Ciudadanía, en el caso de Pasto fueron entrevistados veedores y veedoras con el fin de conocer el uso que hacen de la página.

### *Secciones con mayor dinamismo en la página web*

Aunque casi todas las dependencias de la alcaldía tienen presencia en la página, publicando lo que consideran de mayor interés para la ciudadanía, después de revisar la página web en cuanto a contenidos y frecuencia de publicación, las secciones con un buen flujo y actualización de información, son tres: eventos, noticias y contratación, secciones cuya información aparece visible desde la primera página.

La publicación de información está a cargo de diversas dependencias. La secretaría de talento humano y apoyo logístico es la encargada de publicar la información sobre las dependencias como la misión, visión, objetivos y datos de contacto; también se publican las hojas de vida de los funcionarios, con el fin de que la ciudadanía se entere de la formación, experiencia y credenciales de los funcionarios del nivel directivo. En esta sección se invierten importantes esfuerzos, la idea es que la ciudadanía tenga

un mayor conocimiento sobre los funcionarios dirigentes locales y pueda corroborar su formación y competencias.

Las secciones de eventos y noticias están a cargo de la oficina de comunicación social y la sección de contratos está a cargo de la oficina de contratación. A través de las secciones de eventos y noticias se publica información de interés general, como por ejemplo campañas de salud, actividades donde interviene el alcalde, entrega de obras de infraestructura, entre otros.

La información sobre las veedurías, entidades de control y cabildos es responsabilidad de la secretaría de desarrollo social. La recepción y respuesta a quejas y reclamos también es responsabilidad de esta dependencia.

En el tema de trámites, la página ofrece las indicaciones para hacer el trámite, pero aún no se puede realizar el trámite completo en línea. Esto es algo sobre lo cual la página podría avanzar, al tiempo que se amplía una cultura de uso de Internet y que la ciudadanía se apropia de este medio. Tener trámites en línea, sería una motivación importante para que las personas accedan a la página. La alcaldía espera en unos 2 años tener alrededor de 40 trámites en línea, de los cuales 30 estarán completos.

La información que más revisan los veedores es la relacionada con contrataciones, el plan de desarrollo, el presupuesto municipal, proyectos de pequeñas empresas exitosas, los eventos e informes de rendición de cuentas y las noticias.

## **Contratación**

En esta sección se publican las licitaciones, invitaciones públicas y contratos celebrados. Las licitaciones e invitaciones tienen sus respectivos prepliegos, pliegos definitivos, adendos, informes de evaluación de propuestas, resolución de adjudicación y listado de oferentes. Esta información generalmente se presenta a partir de documentos en formato PDF. En promedio se publican cuatro o cinco invitaciones o licitaciones por semana.

También pueden verse los comentarios realizados por los oferentes, junto con el nombre de quien hace el comentario y su dirección electróni-

ca. Sólo en pocos casos los comentarios no tienen firma. Los comentarios enviados por los posibles oferentes, quedan publicados inmediatamente en la página. La persona encargada de administrar la sección de contratación, revisa los mensajes recibidos y los responde según las indicaciones y decisiones del comité de contratación creado para atender cada licitación. En la mayoría de comentarios se solicitan aclaraciones sobre los pliegos, ampliación o modificación de los mismos.

Algunos comentarios incluso son de felicitación, por ejemplo:

“Al fin publicaron unos pliegos claros, precisos y concisos; lo de los dos sobres, uno con la documentación y el otro con la propuesta económica y lo del factor escogido por sorteo que afecta la media geométrica. Personalmente me parece lo más transparente posible”.

Algunos comentarios apelan y reclaman transparencia en el proceso de contratación por ejemplo:

“... Si es política de esta administración ser transparentes en la contratación pública espero que mi inquietud sea atendida y se corrija este pliego”.

“Solicito que las exigencias realizadas en los pliegos sean sensatas y coherentes... parecen pensadas con nombre propio, ya habíamos ganado terreno en esto, pero estamos volviendo atrás”.

Hay un promedio de 5 comentarios por licitación publicada en la página web, pueden llegar hasta 12 comentarios y lo mínimo es ninguno.

Este flujo continuo de información sobre convocatorias, licitaciones e invitaciones públicas ha implicado un reto para el área de contratación, una persona debe estar atenta a las inscripciones de proponentes, responder comentarios, subir los documentos que se van generando, entre otras actividades.

Por la página web también se anuncian las audiencias realizadas por licitación; son 3: la audiencia de aclaración de pliegos, la de adjudicación o sorteo y la audiencia de apertura de sobres. Todas estas audiencias son públicas, los proponentes pueden estar presentes y todo cuanto sucede queda registrado en un acta.

Un veedor de contratación es quien revisa y garantiza la pulcritud de todo el proceso y también que cada paso se haya publicado a través de la página web.

De acuerdo con los contratistas entrevistados, la publicación de las licitaciones genera más credibilidad y el hecho de que los comentarios enviados sean publicados en la página sin filtro ni edición alguna genera más tranquilidad. Al parecer, los contratistas están en el grupo de ciudadanos que más acceden a la página web de la alcaldía, especialmente la sección de contrataciones. Los contratistas entrevistados afirman que revisan la página una vez al día o una vez a la semana y que siempre la encuentran bien actualizada. Estos usuarios por lo general sólo revisan la sección de contrataciones y no conocen que otra información pueden encontrar en la página.

Un aspecto interesante es que publicar la información a través de la página web ha ampliado notablemente el número de proponentes por licitación y ha permitido que otros contratistas de otras partes del país participen en las licitaciones públicas, algo no muy común antes de tener las licitaciones en línea. Antes, se presentaban entre 20 y 30 oferentes por cada convocatoria; hoy, se han tenido inscripciones de hasta 380 proponentes; en el caso de las licitaciones públicas, que tienen más requisitos, se han presentado hasta 85 proponentes; esto demostraría un impacto directo de la página web.

Para algunos contratistas esto puede implicar un riesgo para los profesionales y empresas locales y para el desarrollo mismo de la ciudad, dado que deben competir con proponentes foráneos, muchas veces con más experiencia y capacidades. Una vez los proponentes de fuera ganan la licitación, llegan a trabajar a la ciudad con desconocimiento de factores sociales, culturales, ambientales, de infraestructura, etc. Sobre esto, según la alcaldía de Pasto, de 12 licitaciones realizadas y 48 invitaciones de menor cuantía, sólo una fue ganada por un proponente foráneo de la ciudad de Popayán, ubicada en el departamento del Cauca que limita con el norte de Nariño. También afirma que hay una parte de los pliegos donde se exige al proponente contratar personal de la región.

La alcaldía afirma que las oportunidades deben ser para todos, que una amplia difusión de las licitaciones públicas permite traer a la región competencias y experiencias exitosas llevadas a cabo en otros lugares del

país, y trae también profesionales formados en otras escuelas, incluso fuera del país, todo lo cual termina favoreciendo el desarrollo local y presiona la capacitación y formación de profesionales locales. De otra parte, con el Internet los profesionales de Pasto y las empresas localizadas en la ciudad, también tienen la oportunidad de competir en licitaciones públicas convocadas desde otras ciudades del país.

Aunque el objetivo de la página web de la alcaldía de Pasto, en el marco del Proyecto Internet para la rendición de cuentas, es que la ciudadanía tenga un insumo para ejercer el control social, lo que más se ha visto favorecido es el proceso de contratación, el cual se realiza ahora con una mayor transparencia según los funcionarios, los contratistas y los mismos veedores. Por otro lado ha aumentado notablemente el número de proponentes por cada licitación.

Los veedores están al tanto de quienes ganan las licitaciones y verifican que cumplan todos los requerimientos. Si tienen algún comentario sobre el adjudicatario, convocan una reunión con el alcalde y con el encargado del proyecto para que se argumente la elección de la firma. Luego de adjudicado un contrato por licitación pública, el proceso lo maneja infraestructura y a partir de allí no se publica información en el sitio web sobre el desarrollo del proyecto. Esto es algo que llama la atención de los veedores a quienes les interesaría tener la información suficiente para hacer seguimiento de los contratos.

El proceso o los criterios tenidos en cuenta para la contratación directa no son publicados en la página, lo que se difunden son los contratos como tal. Los veedores y veedoras solicitan una mayor información sobre la contratación directa, listas de contratistas, monto, cumplimiento, esta información aumenta la transparencia en la gestión pública y permite hacer seguimiento.

Semanalmente, la dependencia de contratación envía a la oficina de prensa de la alcaldía de Pasto y al despacho del alcalde una relación del estado de los procesos de licitaciones e invitaciones publicadas en la página web. Contratación prepara también un informe de las invitaciones públicas adjudicadas y publicadas cada semana, el cual es enviado a la Secretaría de desarrollo social de la alcaldía de Pasto. También se envían informes trimestrales sobre el proceso de contratación a la oficina de pactos por la transparencia de la presidencia de la República de Colombia.

## Noticias y eventos

Estas secciones son actualizadas frecuentemente por la oficina de comunicaciones y prensa del alcalde ofreciendo información oportuna y de interés para la ciudadanía y los medios de comunicación locales.

A juzgar por las entrevistas a veedores y a funcionarios de organismos de control, hubo una noticia que captó la atención y motivó que muchas personas accedieran a la página. Pasto está localizada en el Valle de Atriz a los pies del volcán Galeras, en algunos momentos el volcán ha amenazado con erupcionar, tal como sucedió en Julio de 2004; en esa ocasión la alcaldía de Pasto ofreció información en la página sobre el volcán y presentó un seguimiento permanente de la situación y de los riesgos, con esto se convirtió en una fuente de información obligada para los veedores y para los medios de comunicación.

En general, la oficina de comunicaciones y prensa hace una difusión importante de la página web de la alcaldía, los comunicados que se emiten diariamente invitan a buscar más información en la página web, al igual que los programas de radio y de televisión que se realizan.

Para el funcionario encargado, le gustaría manejar más información noticiosa desde la primera página, pero considera que el espacio para noticias es muy limitado.

Los funcionarios entrevistados afirman que la sección de noticias tiene una mayor aceptación por parte de los ciudadanos.

### *El SIGER*

La alcaldía está concentrando importantes esfuerzos en el Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública, SIGER. Esta es una herramienta enlazada desde la página de inicio de la alcaldía y permite a la ciudadanía consultar y conocer el avance en el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo de Pasto llamado “Pasto mejor”, sus programas y proyectos.

El SIGER, creado con el objetivo de hacer rendición de cuentas, fue lanzado por el alcalde el 21 de junio de 2005, en un evento que tuvo escasa presencia de los veedores. El 28 de junio de 2005 se realizó un

evento público en la Cámara de Comercio de Pasto y se presentó la primera rendición de cuentas en línea a través de esta herramienta.

Este sistema se encuentra en línea y demuestra el compromiso del alcalde en facilitar la fiscalización sobre el plan de desarrollo, en ese sentido constituye una herramienta importante de gobierno en línea y un insumo para aumentar la transparencia y favorecer la rendición de cuentas. Para garantizar la continuidad del SIGER, aún luego del cambio de gobierno local, se tiene un marco de operación y financiación por 10 años.

Para aumentar la difusión de la información, El SIGER está acompañado de una cartilla de metas que permite conocer los principales resultados alcanzados. El sistema en línea es actualizado periódicamente y cuenta con tres módulos:

- Un módulo de noticias relacionadas con el cumplimiento del Plan de Desarrollo algunas de las cuales son compartidas con la página web de la alcaldía.
- Un módulo de ciudadanos donde se puede consultar la información general del SIGER y se puede acceder al sistema de consulta para conocer el estado de avance del Plan de Desarrollo, cómo avanza la gestión del alcalde y de los funcionarios. En el módulo de ciudadanos se encuentra el Plan de Desarrollo con los ejes estratégicos, los proyectos, programas, alcance, objetivos, metas e indicadores de resultados, de esta manera se puede profundizar en cada tema, lo cual facilita y da calidad a la consulta. Permite que los ciudadanos puedan relacionar la información presentada en el SIGER con hechos reales y hacer un control permanente sobre los proyectos y la ejecución de las metas de gobierno. También ofrece un área de trabajo o interacción con la ciudadanía y permite que los usuarios hagan consultas, opinen, hagan comentarios, interpelaciones o recomendaciones en línea. Hay una encuesta donde el ciudadano puede opinar y valorar cada resultado.
- Un módulo de funcionarios.

Este sistema complementa la página web de la alcaldía; actualmente se hace difusión del SIGER a través de la misma página web, una cuña en televisión e información dirigida a las veedurías ciudadanas y a los líderes

comunitarios, como multiplicadores de información al interior de sus comunidades. También se iniciarán capacitaciones a la comunidad y a veedurías ciudadanas en el uso de este sistema.

La alcaldía quiere instalar puntos estratégicos en la cabecera municipal y en corregimientos; serán sitios públicos de acceso gratuito, asociados a instituciones educativas o a centros de Internet, donde la ciudadanía podrá consultar el SIGER. En estos centros de consulta, no necesariamente la persona deberá conectarse a Internet y buscar por sí misma la información, sino que habrá personas capacitadas para ofrecer la información requerida. Seguramente estos centros de consulta también favorecerán el acceso y uso de la página web de la alcaldía de Pasto.

Se está trabajando en concienciar a la comunidad para el uso del SIGER de manera que las personas se apropien y tomen responsabilidades en el conocimiento de la gestión pública y la exigencia de rendición de cuentas.

### **La dimensión de fomento de la consulta y la extensión de los procesos democráticos (e-democracia)**

#### *Rendición de cuentas de la alcaldía de Pasto y participación de la ciudadanía*

El alcalde de Pasto, Dr. Raúl Delgado, quién por su enfoque en lo social goza al parecer de popularidad y aceptación por parte de la ciudadanía, realiza rendiciones de cuentas cada tres meses a través de audiencias públicas con la comunidad. La alcaldía convoca, con al menos una semana de anticipación, a líderes comunales, veedores, corregidores, juntas de acción comunal, juntas locales, gremios y ciudadanos interesados en asuntos locales, para presentar un informe detallado, presupuesto, inversión, avance de obras y metas cumplidas. Algunas veces por compromisos adquiridos con el ejecutivo el alcalde delega a sus funcionarios para que rindan cuentas. Estas audiencias públicas son reconocidas por los veedores como un esfuerzo importante para hacer rendición de cuentas.

Además el gobierno municipal convoca consejos comunitarios o cabildos para el diseño y la estructuración de las inversiones demandadas por las comunidades en diferentes comunas y corregimientos.

El alcalde también rinde cuentas y comunica sobre su gestión a través del programa radial “por un Pasto mejor” que se emite todos los domingos y al parecer tiene una sintonía importante dado que muchos ciudadanos pueden hacer de manera directa preguntas, solicitudes, quejas, protestas, etc.

También se tiene un programa de televisión, una suerte de noticiero de la alcaldía donde se hace una breve rendición de cuentas sobre lo que hace el municipio y los debates en el consejo de Pasto.

La página web del municipio de Pasto, tiene una sección de rendición de cuentas donde están publicados los eventos programados para hacer rendición de cuentas, informes a la ciudadanía e informes del consejo municipal. Por lo general los eventos informan oportunamente sobre las rendiciones de cuentas a realizarse. El anuncio indica la fecha de la audiencia pública, el lugar, la materia (tema) y la descripción (rendición de cuentas). También se indica sobre qué proyectos se hará la rendición de cuentas.

Los informes a la ciudadanía publicados en la página son:<sup>15</sup>

- Informe de la Mortalidad Violenta 2003 y 1er Semestre del 2004
- Rendición de Cuentas 2001-2002
- Rendición de Cuentas 2001-2003
- Rendición de Cuentas 2004
- Rendición de Cuentas Cabildos 2001
- Rendición de Cuentas Cabildos 2003

De algunos informes se presenta un resumen; en todos los informes publicados está el documento completo en PDF que puede descargarse.

Según el listado de informes publicados, aunque éstos son presentados públicamente en audiencias, no están siendo puestos en línea en la página web. El informe de rendición de cuentas más actual es del 2003; sin embargo la alcaldía afirma que el SIGER está atendiendo todo el tema de

---

15 De acuerdo con revisión de la página web de la Alcaldía de Pasto en enero de 2006.

rendición de cuenta y permite hacer un seguimiento diario de los programas y las metas cumplidas.

De acuerdo con los veedores entrevistados, la página puede favorecer el proceso de rendición de cuentas siempre y cuando antes de hacer una audiencia de rendición de cuentas, se publique el informe por distintos medios, de manera que los ciudadanos puedan prepararse, conocer la información previamente y con ello estar en capacidad de controvertir. Si los informes no se dan a conocer antes de las audiencias, los veedores no tienen los recursos suficientes para prepararse, ni insumos para interpelar al alcalde y exigir una más amplia presentación de argumentos. De acuerdo con uno de los veedores, la carencia social para controvertir al gobierno, puede impactar en las rendiciones de cuentas; si los gobernantes no tienen quienes discutan sus informes, convierten las audiencias públicas en un instrumento de poder y de protagonismo y usan estos espacios para hacer publicidad de su gestión y crear una imagen de transparencia y de rectitud, pero sin contenidos de fondo.

Los veedores valoran los esfuerzos del alcalde por hacer rendición de cuentas, considerando especialmente que estos procesos están impulsados desde el gobierno nacional y desde la iniciativa de los gobernantes locales, más que desde las veedurías ciudadanas, por lo menos en el caso de Pasto.

En la sección de planeación y ejecución de la página están los siguientes planes correspondientes a la actual administración municipal.

#### Plan Desarrollo Municipal

- Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003
- Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 “Pasto Mejor”

#### Plan Ordenamiento Territorial

- Plan de Ordenamiento Territorial
- Plan Parcial Centro

#### Plan Atención Básica en Salud

- Plan Operativo de Atención de Salud Pública

#### Plan Ambiental

- Plan de Gestión Ambiental

- Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental de la Microcuenca
- Plan Estratégico para el Manejo Integral de Residuos Sólidos en el Municipio de Pasto
- Plan Predial en las Cuencas altas del Rio Pasto, Rio Bobo y Microcuencas del Rio El Encano.

#### Otros planes

- Plan de Prevención SEM
- Plan de Manejo de Residuos Hospitalarios
- Plan de Prevención de Riesgos

Cada uno de estos planes incluye información como tipo de plan, áreas que abarca, dependencias involucradas, avances a este plan, comentarios hechos por las instancias de participación ciudadana y comentarios. En algunos casos, como en el Plan de Desarrollo Municipal o el POT, antes de esta información se hace una presentación del plan y un resumen del mismo.

En la sección de comentarios, no hay ningún comentario en algún plan, lo que demuestra una vez más la poca familiaridad que tienen los ciudadanos de Pasto y los veedores con la página web como herramienta para hacer públicas sus opiniones y demandas. En la sección de comentarios generales, se encuentran mensajes de ciudadanos preguntando por los documentos de los planes, reclamando que no pueden descargarlos o solicitando apoyo para el desarrollo de proyectos; se presentan a continuación algunos comentarios como ejemplo:

“Me gustaría poder descargar el documento completo en pdf.”

“No es posible descargar el P.O.T.”

“¿Es posible obtener los planos digitalizados que deberían estar en el POT?, ¿A quién me puedo dirigir para poder obtenerlos?”

“Me agrada ver como la alcaldía de Pasto, busca promover planes tan importantes como los de salud, y es por ello es mi deseo realizar un PAB

relacionado con salud visual, pero como no poseo información concreta sobre este solicito a ustedes por favor, me permitan conocer unos de estos planes para tomarlo como muestra y realizar uno con las variables, necesidades y ajustes correspondientes para su presentación. Agradezco de antemano su colaboración, estoy seguro que con su ayuda podré realizar este ejercicio y seguir adelante con mi formación académica en nuestra ciudad”.

“Por favor quisiera tener la mayor información sobre la realización del plan de manejo de residuos hospitalarios, conocer si es una licitación, si es una convocatoria, ya que en su página de Internet no hay esa información y el link no se deja descargar”.

En general hay pocos comentarios de la ciudadanía en esta sección de la página; no aparecen comentarios discutiendo los planes, solicitando información complementaria o haciendo seguimiento a los planes. Por parte de la alcaldía tampoco hay respuestas a las preguntas que envían las personas.

En la sección de Planeación y Ejecución de la página web, está la sección de finanzas que contiene los informes de finanzas (comportamiento de ingresos tributarios, deuda pública, gastos de funcionamiento); el informe más actualizado es el correspondiente al 2004. Sobre estos documentos los veedores indican que no son comprensibles, están presentados en términos de la alcaldía y no en términos de lo que necesitan conocer los ciudadanos para tener herramientas en el control social.

Esta sección no sólo debería estar más actualizada, sino que además podría ofrecer una mayor y más pertinente información que pueda ser revisada y comprendida por la ciudadanía.

La página web tiene algunos espacios que en teoría pueden favorecer una comunicación directa con el alcalde; hay una sección enlazada desde la primera página llamada “comuníquese con su alcalde”, se despliega un formulario donde el ciudadano incluye su nombre e información de contacto y el mensaje que quiere comunicar al mandatario local. Hay un formulario de quejas y reclamos a través del cual la ciudadanía puede plantear una sugerencia o queja. También hay una herramienta que permite inscribir el correo-e para recibir “Lo nuevo de la rendición de cuentas a nivel municipal”. Ninguna de estas herramientas es utilizada por los veedores y veedoras entrevistados.

Para los funcionarios de la alcaldía de Pasto entrevistados en esta investigación, la página web favorece la rendición de cuentas; consideran que los informes de prensa o los programas radiales y televisivos no tienen toda la información que puede contener la página; uno de los secretarios del despacho indica que no se trata solamente de producir informes estadísticos o de resultados económicos, un gobierno transparente es el que facilita al ciudadano el acceso a información no sólo sobre los resultados finales, sino sobre todo el proceso.

Además de los espacios para rendición de cuentas ya expuestos, la alcaldía tiene un programa de atención a la comunidad. Todos los jueves, el alcalde o alguno de sus secretarios atiende a la comunidad, escucha preguntas, recibe solicitudes; este programa no se hace a través de Internet porque los ciudadanos prefieren entrevistarse directamente con el alcalde, creen que si lo ven, lo saludan y hablan con él, los resultados de sus solicitudes, van a ser diferentes.

Con lo anterior se puede decir que hasta el momento, la rendición de cuentas se ha centrado en ofrecer información a la ciudadanía, pero de acuerdo con los mismos veedores, escasamente se genera una discusión pública que permita a los ciudadanos preguntar y confrontar y que exija a la alcaldía justificar y argumentar sus decisiones.

### *Espacios de interacción*

La página web cuenta con aplicaciones y herramientas que permiten extender la información y el intercambio de ideas entre el gobierno local y la ciudadanía, tales como:

- Sistema para envío de mensajes al alcalde
- Quejas y reclamos
- Sistema de comentarios en algunas secciones
- Sistema de charlas

En el marco de esta investigación, fue enviado un mensaje a través del sistema que tiene la página web para comunicarse con el alcalde; esta nota

no tuvo respuesta; de acuerdo con el encargado de la oficina de comunicaciones y prensa, no se ha implementado aún un mecanismo de respuesta a mensajes dirigidos directamente al alcalde. Según uno de los secretarios de despacho, la alcaldía está en vía de mejorar los mecanismos de respuesta a solicitudes que se realizan desde la página. Si el usuario indica un correo electrónico, aumentan las posibilidades de que obtenga una respuesta.

En el momento de realizar este estudio de caso, el sistema de charlas de la página no estaba funcionando. De acuerdo con la encargada de sistemas de la alcaldía, esta herramienta se implementará de nuevo una vez sea instalada la segunda versión del software Internet para la rendición de cuentas.

Las herramientas interactivas con las que cuenta la página y otras que podrían implementarse en el futuro como foros, encuestas, formularios, weblog, entre otras, tienen el potencial de ampliar la consulta a los ciudadanos y realizar procesos más plurales de discusión y participación en la toma de decisiones sobre temas que interesan al conjunto de la comunidad.

A diferencia de la e-administración, donde los actores que intervienen están en su mayoría en el nivel de la alcaldía, para completar la dimensión democrática todos los actores del campo social deben intervenir: la ciudadanía, los representantes a la cámara o parlamento, los partidos políticos, los medios de comunicación, las universidades, las organizaciones sin ánimo de lucro, el sector privado con ánimo de lucro y el gobierno local.

### *La dinamización de los procesos de gobernanza (e-gobernanza)*

Los veedores de Pasto aunque conocen la compleja articulación de la administración local y sus instituciones, demandan respuestas coordinadas a sus problemas, respuestas que muchas veces requieren del apoyo activo de los ciudadanos, del sector privado, de los medios de comunicación, de las organizaciones sociales, entre otros.

Sin embargo, para lograr la participación de diferentes agentes institucionales y sociales con el fin de responder a las necesidades y al tiempo garantizar la gobernabilidad del sistema, se requiere que las administra-

ciones públicas desarrollen visiones estratégicas y promuevan espacios de deliberación. En este proceso, las TIC favorece una forma de trabajo relacional e interactiva entre los diferentes actores sociales en los procesos de diseño y gestión de políticas públicas acordes con las necesidades de la ciudadanía, así como la implementación y evaluación de las mismas.

Realizar procesos de gobernanza usando las TIC. es un objetivo de largo plazo para los proyectos de gobierno en línea, especialmente en países donde la brecha digital sigue siendo grande y donde, especialmente, hace falta una mayor fortaleza de la esfera pública.

### **Información y comunicación**

Cuando se habla de aplicaciones basadas en web, la información es la materia prima con la cual se trabaja; las nuevas tecnologías al tiempo que ofrecen la posibilidad de almacenar grandes volúmenes de información, permiten manejarla de manera eficaz y favorecen el aumento en los flujos y circulación de la misma.

De acuerdo con los modelos que propone Araya, expuestos en el marco teórico, Pasto correspondería a un modelo informativo, de distribución unidireccional de la información, es decir desde la alcaldía hacia los ciudadanos. Aunque las TIC abren la posibilidad a la bi y multidireccionalidad de la información, es necesario promover espacios de participación y encuentro gobierno local y ciudadanos y favorecer el uso social de TIC. Para alcanzar las metas del gobierno electrónico, se requiere el tránsito hacia un modelo deliberativo y hacia una dimensión democrática donde los ciudadanos tengan la posibilidad, a través de las TIC, no sólo de conocer lo que está pasando en el municipio, sino de ser consultados y de participar activamente en los procesos de discusión y deliberación que conduzcan a la toma de decisiones políticas.

Considerando que mucha de la eficacia e impacto de la información, depende de cómo ésta es presentada, a continuación se revisa y discute sobre la producción de contenidos especialmente para web en el caso de la alcaldía de Pasto.

*Producción de contenidos web*

El sitio web de Pasto está desarrollado técnicamente sobre la base de un sistema que permite el dinamismo de la información. Esta herramienta se ha aprovechado para algunas secciones, pero en general falta potenciar aún más su uso.

En cuanto a los contenidos, se debe pasar de información fría y estática a temas que interesen y estén en la agenda ciudadana: actualidad, debates, asuntos controvertidos que afecten el municipio.

Sobre la preparación de contenidos, aunque se tienen en cuenta los lineamientos para la escritura de información noticiosa, muchas veces no se está escribiendo especialmente para Internet que constituye un nuevo medio y por tanto tiene otros requerimientos en el lenguaje y en la presentación de la información. En algunos casos hay errores de ortografía o el tipo de letra cambia entre una noticia y otra.

Acerca de la claridad, algunos veedores reclaman que la información no es suficientemente clara, por ejemplo los informes sobre el presupuesto, uno de los temas más sensibles en el tema de control social, no brindan un contexto, las cifras no son comprensibles para la ciudadanía. La información sobre el presupuesto ocupa un lugar importante para los veedores quienes exigen informes sobre los montos, los rubros, las distribuciones de recursos, las inversiones, la calidad de las obras, entre otros.

Algunos veedores indican que la información que se presenta es muy “ladrilluda” (aburrida), utiliza una jerga comprensible para los funcionarios públicos, pero no para el ciudadano común; muchos veedores si comprenden los términos en que se presenta la información, pero ellos representan una minoría interesada por lo público en comparación con toda la ciudadanía de Pasto.

Los veedores confían en la información que se publica en la página, les parece veraz y en algunos casos comparten la forma como es presentada. Lo que cuestionan reiteradamente es la falta de actualidad en los contenidos y por ello afirman no encontrar la información cuando realmente la necesitan, un veedor dijo en la entrevista: “la otra vez que nos metimos a la página con unos amigos, estábamos haciendo un proyecto, vimos que en la parte presupuestal estaba la información de los años anteriores y no había información reciente.”

Aunque los veedores y veedoras prefieren apelar a las relaciones directas con los funcionarios públicos, no siempre esto garantiza que efectivamente la información requerida sea conseguida; algunos veedores, por su misma experiencia, ya conocen los flujos y manejos de la información al interior de la alcaldía, además hacen uso de los derechos de petición para que les sea suministrada la información que requieren. Los veedores indican que la información financiera es la más difícil de conseguir, no porque la alcaldía no lo permita sino porque está dispersa entre diferentes oficinas. Es importante tener en cuenta que las capacidades de la alcaldía para entregar información cara a cara nunca alcanzará a cubrir las crecientes demandas de los veedores y los ciudadanos, por ello es clave y oportuno el rol de las TIC.

La alcaldía podría trabajar más en el tema de información a la audiencia, pensar los contenidos de la página, la manera como se nombran las secciones, los títulos de la información, desarrollar la página como un medio de información y comunicación. Por ejemplo, para subir proyectos e informes en la página, no se tiene en cuenta que tal vez no es necesario subir el documento completo, sino ofrecer un resumen con resultados e impactos. Además, subir archivos demasiado pesados, limita aún más las posibilidades de que las personas accedan a la información.

Una información que puede ser de mucho interés para la ciudadanía y que no está en línea, es la relacionada con la historia de los barrios, descripción de los corregimientos, de las comunas, sitios turísticos y culturales, modos de producción; mucha de esta información ya ha sido recogida y sistematizada por la alcaldía, pero todavía no se ha organizado para presentarla en la página web.

Si los ciudadanos están más inscritos dentro de una cultura oral, esto plantea un reto en la medida que los contenidos producidos para la página web, deben ser creativos y amenos, generando una visión clara de lo que se desea comunicar.

Orientar más el tema de información a la audiencia, pasa por establecer unos criterios en la publicación de contenidos y diseñar una estrategia de información; es importante mantener la descentralización en la publicación, es decir que diferentes dependencias puedan publicar sus contenidos propios, siempre bajo unos criterios definidos y una coordinación web que garantice por lo menos tres cosas:

- Ofrecer una información actualizada.
- Hacer un control de calidad de los contenidos y presentarlos no en los términos y en la jerga de la administración municipal, sino en términos comprensibles para la ciudadanía.
- Ofrecer información pertinente y útil para la ciudadanía, información que permita conocer la gestión, hacer valoraciones y en general formar opinión para estar en capacidad de interpelar, controvertir y participar activamente en la rendición de cuentas.

Si bien, la página web puede favorecer la transparencia y la interacción ciudadanos - gobernantes, esto se mide sobre la base de la capacidad que tiene la comunidad de ejercer un control; el efecto real depende de la calidad de información que se ofrezca y las posibilidades de acceder a ella.

Según la jefe de la oficina de sistemas, es necesario transitar de un municipio que tiene una página web, a una alcaldía electrónica donde muchos procesos y trámites puedan realizarse en línea, como por ejemplo un sistema para el cobro, pago de impuestos y consultas tributarias; uno de sus proyectos en el mediano plazo es implementar un sistema relacionado e integrado de información que entregue información veraz, clara y eficiente sobre trámites y servicios a los ciudadanos. Para esto, el primer paso fue la realización del diagnóstico de los sistemas de información de la alcaldía de Pasto, ya descrito.

Pasto tiene una importante ganancia y es que la jefe de la oficina de sistemas lleva más de 13 años trabajando en la alcaldía; ella fue la persona que sirvió de enlace entre el proyecto Internet para la rendición de cuentas y el municipio de Pasto, opera la página desde sus inicios y ha formado una visión a largo plazo no sólo del uso social de la página sino de un concepto amplio de gobierno en línea para favorecer la prestación de servicios y la participación ciudadana.

### *Estrategia de comunicación*

Desde el comienzo, la operación de la página web se ha delegado al área de sistemas de la alcaldía quien cumple a cabalidad su labor, garantizando que la página esté siempre al aire y haciendo seguimiento para que las

personas encargadas en cada dependencia actualicen la información, algo que según la jefe de la oficina de sistemas, se logra en un 50%. Como una manera de hacer una división coherente del trabajo, la oficina de comunicaciones podría asumir la coordinación en lo relacionado con los contenidos de la página, de manera que puedan unificarse criterios en la preparación de contenidos, garantizando la permanente actualización y calidad de la información.

Sin embargo, más allá de la producción de contenidos, la página debe estar incluida dentro de las políticas y la estrategia de comunicación de la entidad. Si bien la oficina de comunicación y prensa se encarga de producir y difundir por distintos medios información de carácter noticioso, se requiere de una instancia que oriente el manejo de información desde la alcaldía, de una información que genere preguntas y propicie el diálogo con los ciudadanos.

La oficina de comunicación y prensa prepara actualmente un modelo de comunicación pública organizacional, dentro del cual deben definir políticas de comunicación, un plan de medios y unos manuales de comunicación; la idea es incluir Internet, pensando en la importancia de masificar y aprovechar su uso dentro de la administración municipal. Sin embargo, sería esencial y urgente incluir la operación de la página web dentro de ese plan de medios.

Así como hay personas encargadas de coordinar la información que va dirigida a medios radiales, televisivos o prensa escrita, podría nombrarse un coordinador web quien asuma la tarea de orientar el trabajo y hacer seguimiento a editores de la página o gestores de información que recogen y están atentos a información generada en cada dependencia, para con base en ello producir contenidos de interés para la ciudadanía.

Estas recomendaciones tienen sentido en la medida que en la alcaldía de Pasto se ha centralizado el proceso de producción de información pública; sólo desde la oficina de comunicaciones y prensa se recibe y recoge información de las distintas dependencias y con base en ella, se preparan y difunden boletines de información a distintos medios.

Una vez actualizada la página con contenidos de información producidos para web, sería necesaria una estrategia de difusión de la misma que involucre distintos medios y formas de comunicación. De esta manera sería posible llegar no sólo a los veedores, sino a la ciudadanía en general.

## Conclusiones

### *Impacto de la página web de la alcaldía de Pasto*

De acuerdo con los cuatro modelos que propone Coleman/Gotze en el marco teórico, el caso de Pasto correspondería a un modelo de democracia electrónica de opinión pública, en el cual se presenta información a los ciudadanos y se les consulta, pero con escasa participación en la toma de decisiones. Sin embargo, el impacto de la página de la alcaldía de Pasto no depende solamente de la formación política de los ciudadanos y de sus competencias para usar las TIC, sino también de la cantidad, calidad y pertinencia de la información que está ofreciendo la alcaldía y de los espacios de interacción que está favoreciendo. El impacto, por tanto, debe revisarse tanto a nivel interno en la gestión de la alcaldía y en el nivel de los ciudadanos.

Uno de los principales logros es haber sensibilizado a los funcionarios públicos sobre la importancia del uso de las TIC y su integración en la gestión organizacional. Los funcionarios entrevistados reconocen la importancia de estas herramientas en la prestación de servicios, en la oferta de información a la ciudadanía, en la transparencia y la rendición de cuentas. Se deja el mensaje entre los ciudadanos de que el gobierno es abierto, transparente, ofrece información y rinde cuentas; esto impacta internamente en la administración municipal en la medida que contribuye a generar, entre los funcionarios, una cultura de rendir cuentas y hacer públicos los resultados de la gestión.

Los funcionarios, en términos generales, comprenden de qué se trata la página, cuáles son los objetivos, la importancia; sin embargo, en la cultura de trabajo están arraigadas otras formas de comunicación, de relación entre los funcionarios, con los ciudadanos y con el entorno. El uso de TIC ha hecho más visible, la necesidad y la importancia de que los procesos organizacionales internos sean más eficientes. La creación de una Intranet por ejemplo, favorecería una cultura de uso de TIC entre los mismos funcionarios.

Las dependencias que se han hecho cargo de la responsabilidad de producir y actualizar información en la página, como la oficina de prensa y comunicaciones, contratación y la secretaria de talento humano y apoyo

logístico, han avanzado en la apropiación de la página como medio de comunicación y ésta ha generado impactos importantes en el tema de contratación y en la oferta de información a la ciudadanía.

En el caso de las contrataciones, licitaciones e invitaciones públicas, el impacto de la página web ha estado en tres momentos: el aumento de la transparencia en el proceso; la ampliación del número de oferentes lo que redunde en más posibilidades de selección y en una mayor competencia; y el mejoramiento de los procesos a partir de los comentarios y observaciones de los interesados.

Para la oficina de comunicaciones y prensa, periodistas localizados en Suiza, Alemania, Inglaterra, España, Estados Unidos y Centro América, reciben información a través de la página web sobre hechos como el carnaval de blancos y negros, las mingas y los cabildos como espacios de participación. Además, la ciudadanía de Pasto ha encontrado información oportuna y veraz sobre asuntos como la erupción del volcán Galeras, los carnavales de blancos y negros, las reuniones de rendición de cuentas del alcalde, entre otros.

Entre los veedores ciudadanos el impacto ha sido menor y esta situación es reconocida por la mayoría de funcionarios entrevistados. Si hasta la fecha no es demasiado notorio el impacto de la página en la gestión que realizan los veedores, más allá de las limitaciones derivadas del acceso y uso de la tecnología, habría factores sociales y culturales que estarían influenciando esta situación.

En cuanto al acceso, de los veedores entrevistados, sólo dos se conectan a Internet desde su casa, la mayoría deben hacerlo desde un cibercafé; el costo promedio de la hora es de \$2.000 (US\$ 0,88 aprox.). Sin embargo, si a esto se suma el hecho de que los veedores hacen un trabajo voluntario no remunerado y deben invertir de sus propios recursos en gastos como transporte, y alimentación, se reducen las posibilidades de que inviertan en una hora de Internet.

La alcaldía de Pasto reconoce que debe direccionar políticas e implementar proyectos de masificación de uso de Internet en el municipio; la equidad en el acceso y uso de Internet es imprescindible para que los proyectos de gobierno-e tengan un impacto mayor y logren sus objetivos. Ante la brecha digital, los telecentros comunitarios o centros de acceso público a nuevas tecnologías, son una alternativa para que las personas

puedan usar Internet y acceder a las herramientas, servicios y posibilidades del gobierno en línea. También pueden expresarse, opinar en consultas electrónicas, participar en procesos deliberativos y establecer puentes de comunicación y redes de trabajo político con otros ciudadanos.

Algunos de los entrevistados, afirmaron que la página está fuera de línea con frecuencia y que aunque intentan ingresar no es posible. Sobre esto, la encargada del área de sistemas de la alcaldía garantiza que la página está en línea todos los días las 24 horas. Durante esta investigación, de unas 10 veces que se ha intentado ingresar a la página, sólo en una ocasión no fue posible porque la página no cargó.

Aunque algunos veedores afirmen que hay cierta resistencia en el uso de TIC, tal resistencia es más bien la expresión de condicionantes sociales y culturales que no son de fácil manejo por las personas y que empiezan a transitar por los imaginarios.

Todavía no hay una cultura de Internet entre los veedores de Pasto, este medio es escasamente usado por ellos como instrumento de información y comunicación. Algunos de los entrevistados coinciden en que la mayoría de veedores de Pasto son personas adultos mayores, muchos jubilados, no necesariamente familiarizados con el uso de modernas tecnologías. Otros grupos de población como jóvenes o profesionales de edad media, son minoría en las veedurías de Pasto. Además, entre algunos veedores existe el mito de que Internet es un medio muy sofisticado y difícil de usar, uno de los retos en proyectos de masificación de las nuevas tecnologías es tumbar esos mitos.

Estas limitaciones para el acceso y uso de TIC, son también el resultado de resistencias culturales y sociales. Existe entre los veedores el imaginario de que son los jóvenes quienes más usan el Internet y que entre los adultos todavía hay mucho analfabetismo en este tema; los adultos mayores son más de la cultura del libro, de las relaciones directas y les toma tiempo familiarizarse con las nuevas tecnologías; de modo que si buena parte de los veedores son personas adultos mayores y persisten en este imaginario, limitan aún más las posibilidades de que usen Internet.

La mayoría de veedores entrevistados afirman que las maneras más comunes, a través de las cuales acceden a la información que necesitan de la alcaldía es a través de reuniones visitando a los funcionarios, enviando cartas, enviado derechos de petición o haciendo llamadas telefónicas. La

comunicación entre los funcionarios y los veedores se mantiene en el nivel del cara a cara, en reuniones o cuando los veedores buscan personalmente a cada funcionario, prefieren la comunicación directa y no mediatizada a través de modernos artefactos tecnológicos. Esto tiene que ver también con la prevalencia de una cultura oral entre las personas, todavía no suficientemente familiarizadas con la comunicación escrita.

Para los funcionarios directivos de la alcaldía consultados, hace falta en Pasto fomentar una cultura de Internet y deben hacerse esfuerzos desde el gobierno local para que la comunidad se acerque al uso de Internet y de la página web de la alcaldía y que confíen en que si envían un comentario al alcalde obtendrán respuesta. Esto por supuesto plantea un reto, en tanto la alcaldía debe favorecer mecanismos de respuesta y atención a las preguntas y demandas de los ciudadanos.

El gobierno electrónico en una primera fase implica la oferta de trámites y servicios, pero necesita evolucionar para lograr un impacto en las relaciones ciudadanos/gobierno, en un proceso donde sean posibles las discusiones, deliberaciones y apuesta ciudadana en los asuntos públicos. En ese sentido, el municipio y su alcaldía tienen una enorme responsabilidad en la gestión, coordinación y seguimiento del proyecto de gobierno. Ese liderazgo es indispensable para posicionar el tema dentro de la administración municipal e impulsar nuevas lógicas de gestión y estrategias de motivación e involucramiento de la ciudadanía.

Hasta el momento la alcaldía de Pasto ha avanzado en las siguientes fases: en una primera fase se organizó, sistematizó y presentó en la página web información sobre el municipio, dependencias, hojas de vida de funcionarios directivos, teléfonos de atención al ciudadano, programas y normativas. Se publicó información relativa a rendición de cuentas, que de todos modos no es suficiente y según los veedores no se ha ofrecido oportunamente. La alcaldía está trabajando para ofrecer a mediano plazo, trámites completos a través de la página. El sitio web ofrece herramientas para recibir sugerencias de los ciudadanos y para facilitar la interacción gobierno-ciudadanos como formularios de comentarios o envío de mensajes de correo electrónico directamente al alcalde. Los comentarios funcionan eficientemente y tienen buenos mecanismos de respuesta en la sección de contrataciones, pero no es así en otras secciones.

### *Esfera pública en Pasto*

Para lograr el impacto positivo de proyectos de gobierno-e, es necesaria una cultura política preexistente, un proceso maduro de participación real y efectiva, una experiencia de interlocución gobierno-ciudadanía en la toma de decisiones públicas y unos procesos fuerte de deliberación.

De acuerdo con el marco teórico, las veedurías en Pasto estarían dentro de lo que Brunner denomina nuevas formas de ciudadanía, movimiento localizado entre lo privado y lo público, del cual hacen parte personas y organizaciones legalmente constituidas. Estas veedurías representan la base para conformar una ciudadanía extendida, participativa y deliberativa.

Aunque estas veedurías poco a poco ganan espacio dentro de la cultura política de la ciudad, en Pasto no habría un desarrollo maduro de la esfera pública (Porrás 2005); las veedurías tienen una participación limitada en los procesos deliberativos, lo cual no es sólo responsabilidad de los ciudadanos sino también del gobierno, en la oferta y promoción de espacios deliberativos.

Para algunos veedores los movimientos sociales en Pasto no están muy bien articulados, hay varios liderazgos importantes, pero parecen fragmentados, no hay una fuerza social para que interlocuten cara a cara con el gobierno local. Por tanto, es necesario fomentar y fortalecer una ciudadanía activa capaz de interpelar usando los mecanismos de participación y los medios que la alcaldía pone a disposición. Tal vez no hay aún una ciudadanía política organizada capaz de dialogar y controvertir al gobierno local, una ciudadanía formada para actuar como ente regulador, exigir la rendición de cuentas y hacer veeduría y control social, de manera directa y a través de medios como la página web.

Desde la alcaldía se han impulsado seminarios de control social con el fin de formar a los veedores en la regulación de la gestión municipal. Habría que analizar la efectividad e impacto de estos procesos en el ejercicio de la veeduría.

Una esfera pública sólida garantiza un empalme seguro con los cambios de gobierno; suele suceder que el nuevo dirigente no necesariamente garantiza la continuidad de los programas que venía adelantando su antecesor. Si la ciudadanía está informada sobre la gestión local, estaría en

capacidad de exigir al nuevo gobernante la continuidad de los programas que estén generando impactos positivos considerables.

En el caso de Pasto, al parecer se ha tenido continuidad entre las dos últimas administraciones lo que ha permitido lograr avances, por ejemplo en el tema de implementación de TIC. Según algunos veedores, si se comparan los procesos de rendición de cuentas de los dos últimos gobernantes, se ha avanzado técnicamente, sin embargo no se ha avanzado en el rol activo de la comunidad. Ese es el debate de fondo en la ciudad de Pasto, no parece haber una fuerza social que sea un centro articulador y que actúe, no como oposición del gobierno local, sino como fuerza interpeladora.

Si bien, los veedores y contratistas entrevistados avalan que la alcaldía de Pasto cuente con página web ya que permite a la ciudadanía conocer lo que está haciendo el alcalde y las secretarías, favorece la relación entre el alcalde y la ciudadanía y tiene el potencial de aumentar la participación ciudadana, en la práctica, pocos de ellos ingresan a la página web con regularidad y coinciden en que si ésta ofreciera mayor información, se ampliarían las posibilidades de lograr un impacto fuerte entre la ciudadanía. La democracia participativa implica un intercambio de información entre gobernantes y gobernados, de manera que los gobernados puedan construir puntos de vista sobre el quehacer de quienes gobiernan.

La página web de la alcaldía tiene el potencial de ser un instrumento que favorece la transparencia y puede ayudar a los veedores y a la ciudadanía en el seguimiento y control; para ello el acceso a información sobre la gestión pública es un paso importante para que las veedurías puedan realizar a cabalidad su labor. Aunque el proceso de rendición de cuentas ocurre por fuera de la página web, el SIGER está atendiendo la oferta de información referida a rendición de cuentas.

Otras páginas web del gobierno nacional son nombradas como fuentes importantes de información para los veedores, tales como los sitios web de los ministerios. Los veedores también dan un valor importante al hecho que el alcalde brinde información a la comunidad a través de diversos medios de comunicación (televisión, radio, impresos, informes, etc.).

Hace falta una divulgación masiva de la página web de los servicios y de la información que ofrece no sólo entre los veedores y veedoras, sino entre la ciudadanía en general; es importante sensibilizar y motivar a la comunidad para que sea usuaria de la página; también deben consultarse sus prefe-

rencias en relación con la información y aplicaciones que ésta tiene. Algunos veedores recomiendan que la página ofrezca información sobre lo que hacen las organizaciones sociales, que las ONG tengan un espacio, las juntas de acción comunal, las federaciones comunales, los movimientos sociales, los grupos juveniles; esto podría motivar a las personas al ver que la página web de la alcaldía está publicando lo que hacen los movimientos ciudadanos. Algunas de las organizaciones sociales podrían tener presencia en la página web de la alcaldía de Pasto, sección de participación ciudadana, al menos con el nombre y los datos de contacto, en ese sentido faltaría hacer más difusión de esta sección e implementar una estrategia para que cada organización ponga en línea su información. Las fiestas, las actividades culturales, las problemáticas de los barrios, etc., son cuestiones que llaman la atención de los veedores y que le darían un mayor dinamismo a la página en términos de los contenidos de información que ofrece.

Los avances que ha hecho hasta ahora la alcaldía de Pasto, son una base esencial, sólida y necesaria, se han logrado impactos tanto a nivel interno entre los funcionarios como a nivel externo, al menos en cuanto a motivar a los veedores en el uso de TIC y de la página. El camino recorrido ha permitido la creación y consolidación de un modelo de operación dentro de la alcaldía, para afianzar más la implementación de TIC. Sin duda, la evidente voluntad del alcalde y de los funcionarios directivos de la alcaldía para hacer rendición de cuentas y usar diversos medios, tradicionales y modernos, para informar a los ciudadanos, es un recurso vital en la transición hacia una democracia electrónica de compromiso cívico, el modelo más complejo y democrático, donde sea posible el diálogo pleno gobierno ciudadanía y el uso de las modernas TIC en el ejercicio de procesos deliberativos.

## Recomendaciones

Las nuevas tecnologías tienen el potencial de afianzar la democracia, mejorar las relaciones gobierno-ciudadanía, aumentar la deliberación pública y convocar una mayor participación ciudadana en el diseño y gestión de políticas.

Con esta confianza en el potencial comunicativo de Internet para la revitalización de la democracia representativa, alcanzar cambios significativos e impactos positivos, depende de un trabajo en varios ámbitos. En el caso de la alcaldía de Pasto, es necesario centrar la atención en dos niveles: al interior de la administración para mejorar la gestión de información desde el ente público hacia los ciudadanos y a nivel externo implementando estrategias para fortalecer la esfera pública y aumentar el uso social de TIC. A continuación se proponen recomendaciones en estos dos aspectos.

*Recomendaciones para la gestión de información y comunicación dentro de la alcaldía de Pasto*

- Crear una instancia de gestión de información y comunicación. En la alcaldía de Pasto, para la incorporación de estrategias electrónicas de administración pública, no se ha creado o nombrado una instancia organizacional dedicada al manejo, producción y difusión de la información. Por lo tanto, es necesario fundar un departamento que tenga autonomía y oriente la producción de contenidos y los proyectos de gobierno en línea garantizando que no se conviertan en comercio electrónico, con ciudadanos consumidores de servicios gubernamentales, sino como interlocutores de la administración pública (Petrizzo Paéz 2005).
- Diseñar y poner en marcha una estrategia de comunicación, que integre los medios electrónicos con los medios de comunicación tradicionales a través de los cuales se difunde información.
- Diseñar y desarrollar una forma de trabajo en la producción de contenidos para web. Una opción para ello, es tener un modelo con un comité editorial que oriente las líneas y políticas de información, una coordinación web dedicada exclusivamente a motivar la producción de contenidos y hacer control de calidad, y unos comités de información en cada dependencia, encabezados por editores o gestores de información para web que recogen y preparan contenidos de interés para los ciudadanos. De esta manera, cada equipo produce informa-

ción y está en capacidad de retroalimentar el trabajo de otras dependencias y de la coordinación web. En la alcaldía de Pasto se ha centralizado la producción de información pública en la oficina de comunicación y prensa, esta misma dependencia podría integrar la información noticiosa con la información pública y hacerse cargo de la coordinación web.

- Promocionar la página y otras iniciativas de gobierno-e. Luego de actualizada la página con contenidos de información producidos para web, es necesario poner en marcha una estrategia para promocionar la página entre la ciudadanía; esta estrategia debe involucrar distintos medios y formas de comunicación.
- Producir y difundir información veraz, oportuna y pertinente. La ciudadanía requiere una información balanceada y canales de comunicación efectivos con el gobierno y con el resto de ciudadanos. Contar con información confiable, oportuna y pertinente, permite que los ciudadanos formen opiniones calificadas.
- Integrar las lógicas e intereses de los ciudadanos y de la administración pública. Es importante que la administración local se esfuerce por producir información teniendo en cuenta los temas que pueden interesar a la ciudadanía y considerando formas de presentación de información comprensibles.
- Evolucionar de un modelo unidireccional a un modelo bidireccional de información. En una primera fase los ejercicios de rendición de cuentas se enfocan en hacer transparente la información sobre la gestión pública, metas, programas, informes, planes y formas de funcionamiento de la administración pública. La alcaldía de Pasto necesita transitar desde esa dimensión informativa, de distribución unidireccional de información a un modelo consultivo, de comunicación multidireccional donde es posible la puesta en escena de argumentos y contraargumentos, el ejercicio pleno de rendición de cuentas y la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Las TIC favorecen una nueva comunicación en doble vía, un diálogo con múltiples actores que tienen iguales posibilidades de plantear, defender y controvertir sus argumentos.

- Mejorar los mecanismos de información interna usando TIC. Podría implementarse una Intranet con el fin de mejorar los mecanismos de información y comunicación entre funcionarios de la alcaldía.
- Acompañar a los funcionarios públicos. Durante el desarrollo de los sistemas de información, de la estrategia de comunicación y su evaluación se debe acompañar a los funcionarios. Es importante sensibilizarlos sobre la importancia de la página web, el mantenerla actualizada y el reto que plantea como un medio de comunicación e información que tiene la posibilidad de llegar a miles de ciudadanos. Los funcionarios deben mirar la página no sólo en su posibilidad de difusión de información, también para afianzar la relación e interacción permanente con los ciudadanos. El éxito de la página depende en buena medida de la apropiación que los funcionarios hagan de ella.
- Integrar a la ciudadanía. Es necesario involucrar a los ciudadanos no como receptores de información sino como partícipes e interlocutores en las iniciativas de gobierno en línea. Se deben poner en marcha mecanismos que permitan recibir retroalimentación de los ciudadanos sobre el desarrollo de las iniciativas, el impacto, la información que se publica, etc.
- Escalar en la oferta de servicios, información y herramientas interactivas en la web. La evolución en la oferta de servicios y trámites, en la difusión de información y en el uso de herramientas interactivas, debe realizarse paulatinamente y a medida que la administración municipal se adapte a estas herramientas y a los retos comunicativos que implica mantener todo el sistema de información. Por ejemplo, no tiene mucho sentido incluir más herramientas interactivas en la página, como charlas o foros, mientras no se establezcan mecanismos efectivos de respuesta e interacción.
- Evaluar participativamente. Se deben aplicar métodos de evaluación al menos en tres aspectos: el funcionamiento técnico de la página, el proceso de producción de información y el impacto entre los usuarios. Esto permite identificar la operación óptima de la página, las necesidades que la página está atendiendo entre la ciudadanía y nuevas necesidades que deban atenderse.

*Recomendaciones para el fortalecimiento de la esfera pública y aumento en el uso y apropiación social de TIC*

Como se anotaba en el marco teórico, el tránsito hacia una ciudadanía activa y pública es limitado por los recursos y competencias de los grupos para hacerse escuchar, por las normas que favorecen la participación y en una buena medida por la actitud del gobierno. En ese sentido, la alcaldía de Pasto tendría que dirigirse hacia un modelo de *make it happen*, es decir que favorezca y defienda escenarios de participación cara a cara y a través de las TIC y promueva la formación ciudadana en temas públicos. Las TIC representan una oportunidad para el paso hacia una administración pública relacional, que transforme sus relaciones con los ciudadanos y que convoque la participación de diferentes actores sociales, políticos y organizativos. Para el efectivo uso de estrategias basadas en gobierno electrónico se requiere tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Una ciudadanía organizada y empoderada. En el caso de Pasto, las veedurías no están lo suficientemente fortalecidas y su escasa motivación y formación en el uso de TIC también es un resultado de esa imperfección. Aunque el gobierno local está trabajado con los organismos de control para fortalecer la formación y el trabajo de los veedores, es responsabilidad de la sociedad en general ganar una mayor organización política.
- Gobernantes comprometidos. Se requieren gobernantes y funcionarios de alto nivel, formados y comprometidos con la incorporación de nuevas tecnologías en su gestión.
- Cambio en el modelo de gestión y administración. Para la implementación exitosa de una administración electrónica se requiere una transformación en la gestión, un cambio insitucional de la administración pública en su conjunto. Se requieren administraciones públicas que transiten de un modelo jerárquico y centralizado hacia un modelo descentralizado, cooperativo que promueva la relación activa y continua público – privado y haga posible la puesta en escena de los mecanismos de participación ciudadana.

- Diagnóstico de necesidades que permita conocer las expectativas de diferentes sectores sociales de Pasto, cuáles son sus demandas de información y de servicios y sus posibilidades de interactuar con el gobierno local a través de Internet. Esto permitiría tener insumos para diseñar proyectos que favorezcan el acceso y uso de TIC, ayudaría a difundir la página web entre la ciudadanía y se ganaría más reconocimiento de las iniciativas de gobierno en línea lideradas desde la alcaldía.
- Acceso a infraestructura de TIC. Es necesario que la administración pública diseñe políticas y programas, para ampliar el acceso, uso social y apropiación de Internet al interior de la administración y entre la ciudadanía; estas iniciativas deben verse como proyectos de inversión social. Para que los derechos complejos (de expresión, información y comunicación) o de cuarta generación sean posibles en Pasto, es obligación del estado facilitar el acceso a TIC y tratar de incluir a poblaciones y organizaciones que están al otro lado de la brecha digital. Algunos mecanismos pueden ser: hacer alianzas con los cibercafés existentes, implementar proyectos de centros de acceso público a Internet (telecentros) firmar convenios con empresas privadas, instituciones educativas y organizaciones sociales. También podrían fortalecerse las alianzas con proyectos gubernamentales en el uso de TIC como el Programa Compartel<sup>16</sup> y Computadores para Educar.<sup>17</sup> En este punto es importante tener en cuenta que si bien la alcaldía de Pasto tiene una responsabilidad central en la masificación del acceso y uso de TIC, también es importante convocar el compromiso de diversos sectores sociales.
- Formación en el uso de TIC. Para aumentar el uso social de TIC, es necesario realizar capacitaciones certificadas a grupos diferenciados de población. Estas capacitaciones pueden ser en alianza con universidades, centros educativos y ong. La idea es sensibilizar a las personas sobre la utilidad de estas herramientas para resolver problemas cotidianos. Más que capacitaciones aisladas se trata de un proceso continuo de orientación y acompañamiento, iniciando con los veedores ciuda-

---

16 En: [www.compartel.gov.co](http://www.compartel.gov.co)

17 En: [www.computadoresparaeducar.gov.co](http://www.computadoresparaeducar.gov.co)

danos, de manera que ellos logren poner en práctica el uso de TIC. Como en el caso del municipio Castilla La Nueva, en el centro oriente de Colombia, las personas que reciben las primeras capacitaciones, pueden ser tenidas en cuenta para coordinar y orientar las capacitaciones siguientes. Los ciudadanos se sentirán más en confianza de aprender a usar las TIC, si encuentran ejemplos de otras personas como ellos que fueron capaces de perder el miedo y usar estas herramientas creativa y eficientemente.

- **Inclusión de TIC.** Es importante promover la inclusión de TIC en procesos como la educación escolar y universitaria, la salud y por supuesto el gobierno local. En ese sentido, son un buen comienzo los avances que está haciendo la alcaldía de Pasto a través del convenio con el SENA. También es importante tomar el riesgo de usar otros dispositivos tecnológicos para llevar la información a los ciudadanos, tales como los celulares cuyo uso ha presentado un continuo e importante crecimiento entre la población colombiana en los últimos años.
- **Socialización de proyectos exitosos.** Es importante dar a conocer entre la ciudadanía las lecciones aprendidas del uso de TIC en el gobierno local, tanto en el municipio como en otros lugares del país. Esto puede hacerse a través de los canales de comunicación tradicionales, de eventos, de la televisión, la radio y los discursos del mandatario local.
- **Evaluación.** Es importante evaluar las iniciativas de gobierno en línea bajo estándares cuantitativos y cualitativos. Los impactos no necesariamente se ven en el corto plazo y por tanto es importante mantener la voluntad política de continuar desarrollando estos proyectos aunque los resultados sean paulatinos y se evidencien en el largo plazo.

## Bibliografía

- Abers, Rebeca (1998). "Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos a través de participação popular em Porto Alegre" RS, en <http://empresa.portoweb.com.br/long/cidade/texto2.htm>
- Araya, Dujisin Rodrigo (2005). "Internet, Política y Ciudadanía". Artículo publicado en *Nueva Sociedad* No. 195, enero-febrero pp 56-71, en: [http://www.nuevasoc.org.ve/hupload/articulos/3239\\_1.pdf](http://www.nuevasoc.org.ve/hupload/articulos/3239_1.pdf)
- Bell, Daniel (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Bonilla, Marcelo y Cliche, Gilles (editores) (2001). *Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe, especialmente la parte correspondiente al impacto social del Internet en el espacio local*. Flacso- Ecuador. Centro Internacional de Investigaciones para el desarrollo, IDRC, Canadá.
- Borja, Jordi (2002). "Ciudad y nueva Ciudadanía", *Revista La Factoría* No. 17 Febrero – Mayo, en <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm>
- Bresser Pereira, Luiz Carlos "La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", *Pensamiento Iberoamericano* No. 19, en <http://www.clacso.org>
- Brunner, José Joaquín (1997). "Ciudadanía y Participación, Notas para la Discusión", en [http://www.geocities.com/brunner\\_cl/paldef.html](http://www.geocities.com/brunner_cl/paldef.html)
- Campero Núñez del Prado, José Carlos (2002). "Participación, Políticas Públicas y Democracia", Bolivia, en <http://www.mpd.edu.bol/investigacion/participacionpp.pdf>
- Criado G., Ignacio y Ramilo, María del Carmen (2003). "De la administración pública electrónica a la administración pública relacional: aportaciones para una propuesta analítica integradora". Ponencia presentada al Primer Congreso On Line del Observatorio para la Cibersociedad, en: <http://www.cibersociedad.rediris.es/congreso/comms/c08criado-ramilo.htm>
- Cunill Grau, Nuria (1999). "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 13, Caracas, en <http://www.clad.org.ve>

- Deere, Carmen Diana y León, Magdalena (2002). en *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Capítulo 3. México: UNAM, Ecuador: FLACSO.
- De Souza Verschoore Filho, Jorge Renato (2002). “El capital social y los nuevos instrumentos de políticas públicas para el desarrollo sostenido: la experiencia de Río Grande Do Sul, Brasil”, *Revista CLAD* No. 17, en <http://www.clad.org.ve>
- Levy, Pierre (1999). *¿Qué es lo virtual?* Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Levy, Pierre (2004). *Ciberdemocracia; Ensayo sobre filosofía política*. Barcelona: Editorial UOC.
- Mattelart, Armand (2004). “La sociedad de la información: La retórica en acción”; artículo publicado en *América Latina en Movimiento*, No. 385-386, edición especial. Foro Social de las Américas. Agencia Latinoamericana de Información, ALAI, Julio 20 en, <http://alainet.org/active/7444>
- Mattelart, Armand (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós Comunicación.
- Petrizzo Paez, María Angela (2005). “Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: Hacia una administración pública relacional”, en: [http://www.nuevasoc.org.ve/upload/articulos/3241\\_1.pdf](http://www.nuevasoc.org.ve/upload/articulos/3241_1.pdf)
- Porras, José Ignacio (2005). “Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales”. Artículo publicado en *Nueva Sociedad* No. 195, enero-febrero 2005, pág. 102-116. En: [http://www.nuevasoc.org.ve/upload/articulos/3242\\_1.pdf](http://www.nuevasoc.org.ve/upload/articulos/3242_1.pdf)
- Quéau, Philippe (1995). *Lo virtual virtudes y vértigos*. Barcelona: Paidós.
- Sartori, Giovanni (2001). *La sociedad multiétnica, pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones S.A.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (IFAI). 2004. México. En: <http://www.iprc.org.co>
- Serres, Michel (1995). *Atlas*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Sojo, Carlos (2002). “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, *Revista de la CEPAL* No. 76, Abril, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/>

- Stiglitz, Joseph E. (1998). “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, *Revista Reforma y Democracia CLAD* No. 12, Caracas, en <http://www.clad.org.ve>
- Subirats, Joan (2002). “Los dilemas de una relación inevitable: innovación democrática y Tecnologías de la Información y la Comunicación” en *Democracia Web. S/f* , en: <http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF>
- Touraine, A. (1995). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica. Tomado de Sojo, Carlos, “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, *Revista de la CEPAL* No. 76, Abril del 2002, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/>
- Vilas, Carlos (2000). “¿Más allá del Consenso de Washington?”, *Revista CLAD* No. 18, en <http://www.clad.org.ve>

## Documentos

- “Informe final del Proceso de Capacitación a Organizaciones Sociales Comunitarias en el Municipio de Pasto” en el marco del proyecto Internet para la Rendición de Cuentas a Nivel Municipal. Presentado por Aura Alina Domínguez, Capacitadora. San Juan de Pasto. Agosto de 2003.
- Video del proyecto, el cual recoge la experiencia de las alcaldías municipales de Buga, Pasto, Popayán y Rionegro, que participaron en la primera fase del proyecto Internet para la rendición de cuentas. Duración: 18 minutos. Formato AVI, 186 K. 2003.
- Folleto de presentación Proyecto Internet para la Rendición de Cuentas. Cartilla “La Rendición de Cuentas a la Ciudadanía”. Propuesta de metodología para el Alcalde. Corporación Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional. Colombia. Mayo de 2004.
- Informe Narrativo Final del proyecto “Internet para la Rendición de Cuentas a Nivel Municipal”. Bogotá, 15 de enero de 2004.
- Entrevista realizada al ingeniero Diego Valencia Neiva, ciudadano que usa el sitio web de la alcaldía de Pasto. Esta entrevista fue realizada por Andrés Poveda de la Corporación Transparencia por Colombia,

- durante el proceso de indagación para la preparación de un artículo. Julio 2005.
- Entrevista realizada a Lucero Guastar, funcionaria de la alcaldía de Pasto. Esta entrevista fue realizada por Andrés Poveda de la Corporación Transparencia por Colombia, durante el proceso de indagación para la preparación de un artículo. Julio 2005.
- Desarrollo Local en la Sociedad de la Información: Municipios e Internet. Susana Finquelievich (coordinadora). La Crujía Ediciones. Buenos Aires. 2005.
- La Participación Ciudadana en la Era Digital: La experiencia inicial de México. Estudio de Caso financiado por el Instituto para la Conectividad de las Américas. Judith Mariscal. CIDE. México. 2003.
- Bases de datos de veedores comunitarios de la Cámara de Comercio de Pasto.
- Informe final del “Proceso de Capacitación a Organizaciones Sociales Comunitarias en el Municipio de Pasto”, presentado por Aura Alina Domínguez Chauza, Capacitadora. San Juan de Pasto, agosto de 2003.
- Informe “Relación del Estado de los Procesos y Licitaciones e Invitaciones Publicadas en Página Web”, semana comprendida entre el 3 y el 7 de octubre de 2005. Alcaldía de San Juan de Pasto.
- Informe de invitaciones públicas adjudicadas y publicadas en la semana del 19 al 23 de septiembre de 2005. Alcaldía de San Juan de Pasto.
- Boletín Informativo No. 70, 15 de Junio de 2005. Alcaldía de Pasto, Oficina de Comunicación Social.
- Boletín “La Alcaldía Hoy” No. 71, Año 2005; Pasto, 15 de Junio. Alcaldía de Pasto, Oficina de Comunicación Social.
- Cartilla Metas y Resultados - Avance Mayo 2005. Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública, SIGER, Alcaldía Municipal de Pasto. Plan de Desarrollo Pasto Mejor 2004 - 2007.
- “La Política de Gobierno Electrónico del Gobierno Nacional”. Presentación realizada por María Paula Duque Samper, Viceministra de Comunicaciones. Colombia. 2004.
- Documento Conpes 3072. “Agenda de Conectividad”. Consejo Nacional de Política Económica y Social; Republica de Colombia; Departamento de Planeación; Ministerio de Comunicaciones. 9 de febrero de 2000. Bogotá.

- Directiva Presidencial No. 02. Emitida por Andrés Pastrana Arango, presidente de la república. Agosto 28 de 2000.
- Documento Conpes 3249 “Política de Contratación Pública para un Estado Gerencial”. Consejo Nacional de Política Económica y Social; República de Colombia; Departamento Nacional de Planeación. Octubre 20 de 2003. Bogotá.
- “Políticas y Estándares para Publicar Información del Estado en Internet”. Gobierno en Línea del Estado Colombiano. 5 de febrero de 2001. Bogotá.
- Informe “Los Municipios Colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Departamento Nacional de Planeación, DNP; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; Programa Nacional de Desarrollo Humano; Agenda de Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo, GTZ. 2005. Colombia.
- Diagnóstico de los Sistemas de Información en la Alcaldía de Pasto, realizado entre los meses de febrero y mayo del 2004, por la Secretaría de Planeación, ingeniero de sistemas, contratista, Galo Fabián Muñoz Espín.
- Presentación “Castilla La Nueva y el proceso de masificación de las TIC” realizada por el ingeniero Martín Darío Vega, el 16 de marzo de 2006, durante el lanzamiento del Observatorio de TIC desarrollado por la Corporación Colombia Digital. Bogotá, Colombia.
- Informe Semestral Internet a Diciembre de 2004. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, CRT. Boletín No. 5 de Julio de 2005. Colombia. <http://www.crt.gov.co>
- Informe Semestral Internet a Junio de 2005. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, CRT. Boletín No. 6. Febrero de 2006. Colombia. <http://www.crt.gov.co>

### **Páginas web consultadas**

- Página web del proyecto “Internet para la Rendición de Cuentas a Nivel Municipal”: <http://www.iprc.org.co>
- Página web de la alcaldía de San Juan de Pasto: <http://www.pasto.gov.co>
- Revisada en las siguientes fechas: Octubre 10,11 y 12 de 2005; Enero 15 y 16 de 2006.

Marzo 13 al 17 de 2006. En el momento de la revisión el dominio de la página era: <http://www.alcaldiadepasto.gov.co>

Estadísticas de acceso de la página web de la alcaldía de Pasto, <http://www.alcaldiadepasto.gov.co/webalizer> revisadas en los meses de septiembre a diciembre de 2005 y enero y febrero de 2006.

Página web de la Agenda de Conectividad de Colombia:

<http://www.agenda.gov.co> consultado en febrero de 2006.

Página web del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, en

<http://www.anticorrupcion.gov.co>, revisado el 10 de marzo de 2006.

Estudio de caso  
**Gobierno electrónico en el  
municipio de La Paz.**  
**Tendiendo puentes del e-gobierno  
a la e-gobernanza municipal**

Gabriela L. Ugarte Borja\*

**Introducción**

La presente investigación fue realizada en el marco de la convocatoria “Experiencias andinas de gobierno electrónico: La problemática de la participación ciudadana”, de la iniciativa Financiamiento de investigaciones: hacia una agenda andina de políticas públicas para el gobierno electrónico en la subregión, organizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Quito) y el Instituto Canadiense para el Desarrollo y la Investigación (IDRC).

En este contexto, la investigación está centrada en el estudio de caso del municipio de La Paz, el primero en importancia a nivel nacional, que por ser la sede de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado nacional, concentra el poder político y social de Bolivia.

El estudio de caso establecerá el desarrollo del uso de las TIC por el gobierno municipal de La Paz y la respuesta ciudadana a la información emitida; determinará la calidad de la participación ciudadana a través del espacio virtual del GMLP (gobierno municipal de La Paz); finalmente, identificará cuales son las mejores condiciones para construir la transición de la información a la participación del ciudadano a través de las TIC (de e-gobierno a e-gobernanza).

---

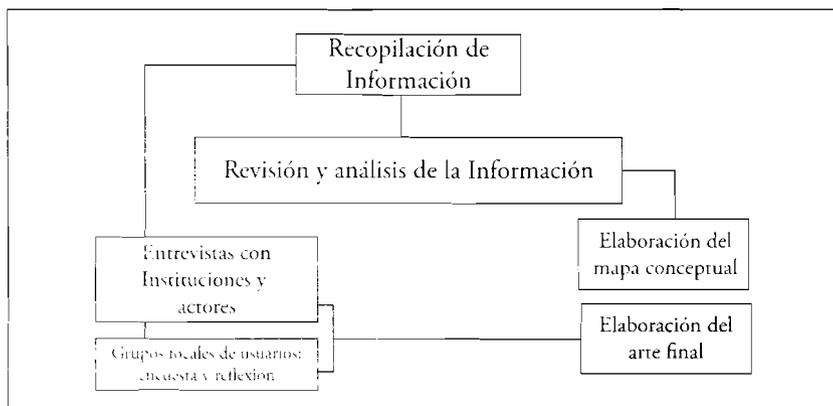
\* Con el apoyo de Shitley Urioste Villarcorta y Martín Guerrero Medrano, Fundación REDES para el Desarrollo Sostenible.

## Metodología de la investigación

El desarrollo de todas las actividades previstas en la propuesta, para la consecución de los resultados de la investigación, se encararon de manera conjunta, desde el punto de vista teórico y el práctico. Las actividades desarrolladas fueron las siguientes:

- Recopilación de la información: Documentos (digitales e impresos) existentes en el tema a nivel internacional como local, visitas a las instituciones como: gobierno municipal de La Paz, Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), y otras entidades.
- Revisión y análisis de la información: aspectos teóricos y prácticos
- Elaboración del marco conceptual: integrando los aspectos teóricos y prácticos.
- Entrevistas con instituciones y actores: que tiene que ver con la temática de gobierno electrónico: gobierno municipal de La Paz y funcionarios considerados clave.
- Grupos focales con los usuarios de los servicios ofrecidos por el gobierno municipal de La Paz.
- Elaboración del informe final con conclusiones y recomendaciones.

## Metodología general



*Metodología específica por fases*

*Primera fase: elaboración del marco conceptual y referencial*

En esta primera fase la investigación se dirigió a:

- Análisis de la estrategia de e-gobierno propuesta por el gobierno municipal de La Paz y la concordancia con su implementación.
- En forma paralela, se ha procedido a la elaboración del marco conceptual de acuerdo a la información producida tanto internacionalmente como nacionalmente y que se encuentra incorporada y detallada en diferentes documentos.
- Análisis de la implementación.

Imagen del sitio web: presentación de página, identificación del municipio y gobierno municipal, flujo de comunicación, rapidez de acceso, navegación, contenido y lenguaje utilizado, existencia de un sistema de búsquedas internas y mapa del sitio, enlaces con sitios de interés.

- Análisis de la participación de la población: Sistemas interactivos de comunicación con la población, encuestas, foros, chats con los funcionarios y entre ciudadanos. Se evaluó la existencia pero sobre todo la respuesta ciudadana a estos sistemas.

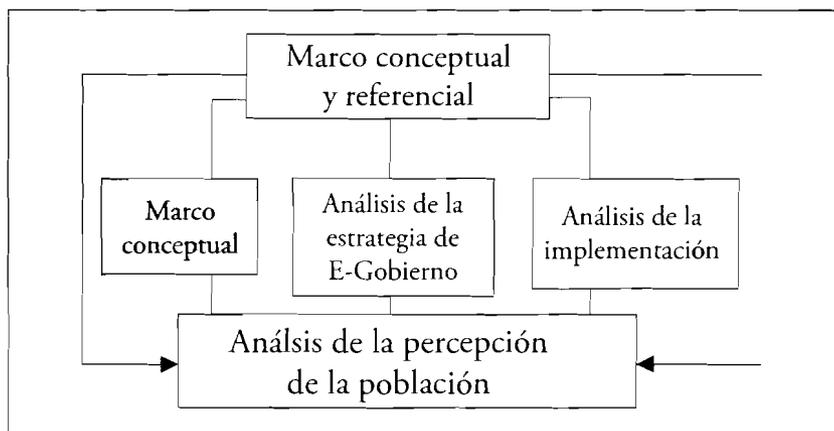
### **Esquema metodológico de la primera fase**

*Segunda fase: estudio de caso*

Las actividades de esta segunda fase se centraron en obtener información acerca de nuestro estudio de caso: el gobierno municipal de La Paz y para ello se realizaron las siguientes actividades:

- Entrevistas a los diseñadores de las políticas y a quienes administran el sitio web y la estrategia TIC del municipio de la ciudad de La Paz.
- A los representantes del Comité de Vigilancia (entidad legal vecinal de la sociedad civil) como contraparte del este estudio.

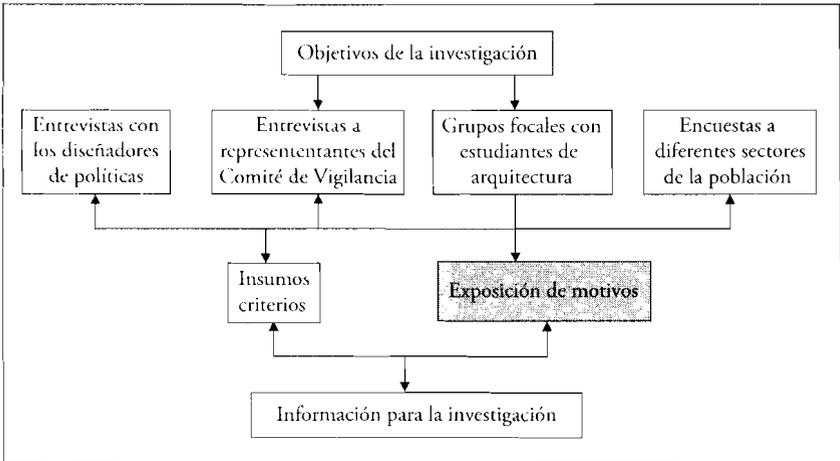
- Grupos focales: se realizaron cinco grupos focales con vecinos de las diferentes subalcaldías de La Paz, a quienes se les aplicó una encuesta previa y posteriormente se recogió su visión respecto al tema.
- Encuestas aplicadas a diferentes sectores de la población del municipio de La Paz, sobre la perspectiva que tienen del tema y en la que se incluyó la posibilidad de que estos ciudadanos sugieran y opinen sobre la mejor forma de formular sus demandas.



## Metodología específica de la segunda fase

### *Tercera fase: redacción del documento final*

Las actividades de esta tercera fase se centraron en la redacción final del documento donde se establece el desarrollo del uso de las TIC por el gobierno municipal de La Paz y la respuesta ciudadana a la información emitida. Se determinó la calidad de la participación ciudadana a través del espacio virtual del GMLP y finalmente se identificó cuales son las mejores condiciones para construir la transición de la información a la participación del ciudadano a través de las TIC (de e-gobierno a e-gobernanza).



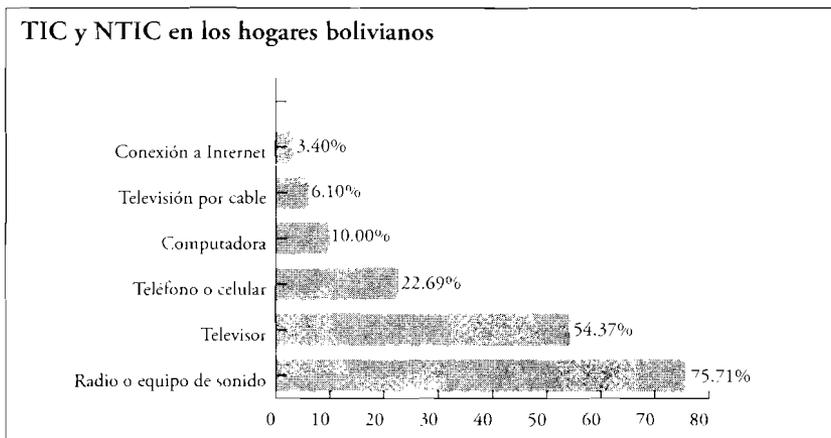
### Antecedentes

En Bolivia, desde 1995, y a partir de la introducción de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) paulatinamente se ha establecido una diversidad de usos y apropiaciones de las TIC por parte de diferentes sectores como el gobierno, la empresa privada y, especialmente, la sociedad civil.

Después de diez años, el uso de las TIC por el sector gubernamental es el menos desarrollado en comparación con los otros, debido a que los avances se registran en la constitución de sitios web estáticos cuyos contenidos se limitan a información institucional básica; las condiciones de conectividad son mínimas y la normativa todavía resulta insuficiente. En este marco, a continuación presentamos una síntesis del contexto de las TIC a nivel nacional, que es también el reflejo de la situación en que se encuentra el gobierno electrónico boliviano.

*Situación de las TIC en Bolivia*

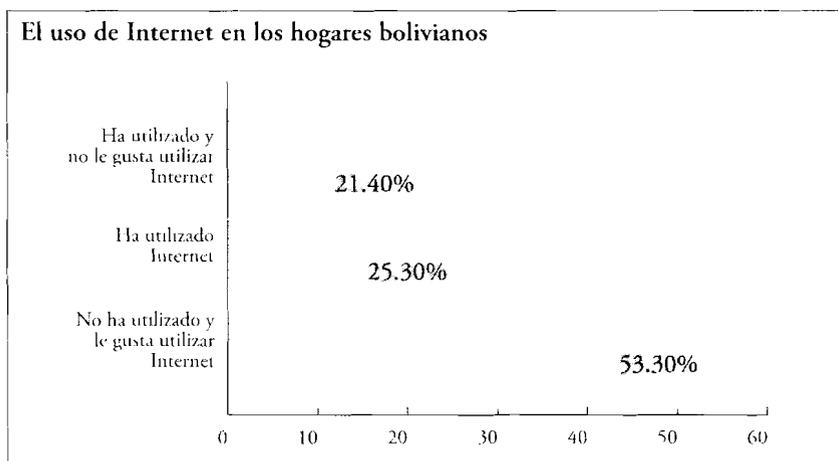
Conectividad y usos



El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Informe de Desarrollo Humano 2004 (IDH) proporciona información muy valiosa, respecto al acceso y usos de las NTIC. En el capítulo “Campo informacional e Internet” explica las posibilidades que ofrece al desarrollo del país -principalmente en la producción y la cultura- la vinculación con las nuevas tecnologías de información.

Los datos muestran que el 75.7% de la población cuenta con un equipo de sonido o radio, en cambio solo un 3.4% tiene conexión a Internet. Este dato es significativo y muestra las condiciones contradictorias que tiene nuestra realidad nacional, dos caras de una misma moneda. Porque, por un lado indica una situación negativa ya que por cada 100 ciudadanos bolivianos solo 3 tienen acceso a conectividad en NTIC. Por otro lado, es importante observar un crecimiento exponencial de usuarios de Internet en 18 veces más en un periodo de seis años. Los datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL) indican que mientras en 1996 se registraron 15.000 usuarios conectados a Internet, en 2002 se alcanzaron a 270.000 conexiones<sup>1</sup>.

1 Información del sitio web de Sittel [www.sittel.gov.bo](http://www.sittel.gov.bo)



El IDH también hace un análisis detallado sobre las condiciones de la población boliviana para cambiar y enfrentar los retos de la globalización. En este sentido, 8 de cada 10 bolivianos cree necesario tener un acceso más amplio a las nuevas tecnologías de la información y reconocen el valor de modelos donde la tecnología y la información son predominantes.

Respecto al acceso a las nuevas tecnologías, PNUD/ECADI (2003) indica que el 53% (5 de cada 10 de los entrevistados) aspiran a usar Internet regularmente, pero sólo un 25,3 por ciento utiliza este recurso de forma cotidiana<sup>1</sup>. Asimismo, un 67 por ciento de quienes declaran usarlo frecuentemente lo hacen desde espacios públicos como cafés Internet, configurando nuevas formas de socialización.

Otro dato útil que presenta este informe, para entender el perfil del usuario boliviano de NTIC, es que la mayoría de la gente usa mucho el Internet para buscar información para el colegio o la universidad (62%), el restante 38% utiliza para buscar información profesional, bajar música, leer noticias, jugar, participar en *chats*, llamar por teléfono al extranjero. Sin embargo, un dato interesante muestra que solo el 2.6% (de quienes usan) aprovecha la nuevas tecnologías para capacitarse, a través de cursos *on line*.

<sup>1</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo oficina Bolivia, Informe de Desarrollo Humano 2004 (IDH).

## Marco normativo

Por un lado, a mediados de los años 90, el gobierno boliviano inicia acciones concretas acerca del fomento a la utilización de TIC que se traducen en varios decretos supremos y la creación de una instancia rectora de esta actividad. Paralelamente, las condiciones de mejoramiento de la infraestructura se dan a partir de la reestructuración del sector de telecomunicaciones de 1995 y de la apertura de mercados en el año 2001, creando las condiciones para atraer inversiones en el sector; sobre todo se observan mejoras substanciales en la infraestructura para el uso de tecnologías de Internet, a través de la red de fibra óptica en las capitales del país.

Por otro lado, no existe una normativa específica referida al gobierno electrónico. En la actualidad hay un anteproyecto de ley, presentado por la Agencia Boliviana para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (ADSIB), que tiene que ser considerado y aprobado en el poder legislativo.

### *La regulación del sector de telecomunicaciones*

El marco jurídico del sector de telecomunicaciones permite la libre competencia en el sector y garantiza la seguridad jurídica para el desarrollo de nuevos servicios e iniciativas por parte del sector privado. Existe un regulador independiente e imparcial para el sector, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL), que forma parte del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE).

La estructura institucional del sector de telecomunicaciones dispuesta por la Ley de Telecomunicaciones 1632 establece funciones separadas en concordancia con la Ley de SIRESE, de rector para el poder ejecutivo y de regulador para las superintendencias, con el propósito de garantizar la independencia de estas últimas.

En la misma Ley 1632 no existen normativas para la implementación de TIC, pues se las considera como un “servicio plus” que ofrecen las proveedoras de telecomunicaciones. Adicionalmente, al no estar claro el rol, ni el ámbito de acción, ni las obligaciones y procedimientos de cada una de las instituciones -tanto públicas como privadas- no tienen incentivo para participar.

### *Algunas iniciativas gubernamentales*

El Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB), bajo la tutela de la Vicepresidencia de la República en 2002, desarrolla dos iniciativas, por un lado la propuesta de Estrategia Digital para Bolivia, y por otro lado el Anteproyecto de Ley del gobierno electrónico.

- Bases para la estrategia digital para Bolivia

El Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB) en diciembre de 2001, desarrolló el documento base para la realización de una estrategia digital para Bolivia, en él que se fundamenta el desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, con la plena participación de la sociedad boliviana, y se destaca el papel del Estado como facilitador y gestor de la inserción de los bolivianos a los beneficios del Internet y los servicios del uso intensivo y extensivo de las NTIC. Hasta el momento, esta estrategia no ha sido aplicada.

- Propuesta Ley del gobierno electrónico

La visión principal del anteproyecto de ley de Comunicación Electrónica de Datos, Firmas Electrónicas y Comercio Electrónico, más conocida como “de Gobierno Electrónico”<sup>3</sup> es contribuir al logro de una sociedad informada, cuyos objetivos son:

- Ofrecer servicios e información por parte de las instituciones públicas,
- Promover una efectiva colaboración y coordinación entre las reparticiones gubernamentales.
- Reducir costos operativos del gobierno.
- Brindar una alternativa a los clientes-ciudadanos e instituciones públicas para el uso de tecnologías electrónicas de la información.
- Establecer medios de prueba y seguridad para una nueva forma de hacer transacciones efectivas y confiables.

<sup>3</sup> Anteproyecto de Ley, presentado por la Agencia Boliviana para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (ADSIB) (consultado en [www.adsib.bo](http://www.adsib.bo) en septiembre de 2005).

- Constituir medidas que permitan el uso de información y servicios tecnológicos basados en la Internet para incrementar el acceso del cliente-ciudadano a esas informaciones y servicios.
- Lograr una participación más directa y democrática a los servicios e información del gobierno por parte del cliente-ciudadano.

### **Avances logrados desde el Gobierno nacional**

El Gobierno central desde 2002 realiza las siguientes acciones:

- En marzo de 2002 se promulga el Decreto Supremo 26553 donde se incorpora como política de Estado y prioridad e interés nacional el uso y aprovechamiento de las TIC, como medios para adquirir y generar conocimiento. El mismo Decreto crea la Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (ADSIB), como entidad descentralizada, bajo tuición de la Vicepresidencia de la República con independencia en la gestión administrativa y técnica, encargada de promover políticas, establecer e implementar la Estrategia Nacional TIC, con la participación de todos los actores imprescindibles en este cambio.
- ADSIB, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), y el Apoyo de la Agencia Suiza para la cooperación y el Desarrollo (COSUDE), desarrollaron la Estrategia Nacional en TIC (ETIC), durante las gestiones de 2004 y 2005.
- Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas, a través de su viceministerio de Electrificación, Energías Alternativas y Telecomunicaciones impulsa el proyecto IDTR que tiene por objetivo facilitar el acceso universal a los servicios de electricidad, telefonía e Internet en el área rural.
- A nivel del gobierno central, 11 de los 14 ministerios, las 10 superintendencias del sistema regulatorio, 8 de las 9 prefecturas, e instituciones nacionales (como el Instituto Nacional de Estadística, el Defensor del Pueblo, entre otros) cuenta con su sitio web, caracterizado por ser

solamente descriptivo de la función que desempeñan y escasamente alguno brinda servicios (como impuestos e información especializada sectorial).

Como síntesis, destacamos que las limitaciones en cuanto a la implementación de las TIC en el sector gubernamental son principalmente de orden económico, de capacitación y normativo, actualmente no existe una política y estrategia nacional para la implementación de TIC en los diferentes sectores. Asimismo, las iniciativas públicas se han concentrado en dotar de equipamiento (software y hardware) al nivel del gobierno nacional –sólo en las oficinas centrales- descuidando el nivel regional y local. Finalmente, estas acciones no han involucrado estrategias que contemplen la generación de contenidos y el establecimiento de legislación y reglamentación que debe acompañar una política de gobierno electrónico.

### **Marco conceptual**

Durante los años noventa, las TIC se expandieron en numerosos países en desarrollo y las tasas anuales de inversión en este sector se duplicaron entre la primera y la segunda mitad del decenio. Sin embargo, el acceso a las TIC es sumamente dispar entre los países y dentro de éstos. En Canadá y los Estados Unidos, el 40% de la población tiene acceso a la Internet. En cambio, en América Latina y el Caribe únicamente cerca del 2% a 3% de la población tiene la oportunidad de acceder este medio. Esta “brecha digital” podría echar por tierra los esfuerzos en favor del desarrollo.

Las TIC ofrecen un cauce totalmente nuevo para el desarrollo económico, que reviste especial importancia para los pobres, como el mejoramiento del gobierno y los servicios públicos: las TIC ofrecen instrumentos poderosos para mejorar la eficiencia, la calidad y el alcance de servicios públicos, importantes para lograr el alivio de la pobreza, por ejemplo, los de educación y salud. Las TIC también pueden ampliar la participación política y aumentar la transparencia del gobierno (Banco Mundial 2002).

## Antecedentes de implementación de las TIC en lo público

A pesar de que las raíces conceptuales de lo que se ha venido llamando sociedad del conocimiento se remontan a varias décadas atrás, no es hasta los años noventa que se popularizan como consecuencia de la coincidencia de una serie de factores tales como la liberalización de las telecomunicaciones alrededor del mundo, la difusión del cambio tecnológico propiciado por la convergencia entre la informática, la microelectrónica y las comunicaciones o el logro de estándares a escala global que, conjuntamente, han impulsado una aceleración de las transformaciones económicas y sociales asociadas a las nuevas tecnologías (Jordana y Sancho 2001).

Estos cambios en el entorno han propiciado que los gobiernos participen en el desarrollo de esta dinámica a partir de iniciativas públicas que, en algunos casos, han tomado la forma de grandes planes de actuación que han pretendido coordinar todas las intervenciones para darles más impulso político y más visibilidad social mientras que, en otros, han dado lugar a actuaciones aisladas.

## Administración pública

Subirats (1994) describe la administración pública como una serie de “decisiones formales” caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas. Por tanto, se trata de un conjunto de prácticas y normas (es decir, como un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos, también denominado *policy* por parte de los ingleses. Como afirman Meny y Thoenig (1992) las características que se atribuyen a toda política pública son: un contenido o producto, un programa o marco general de actuación, una orientación normativa, un factor de coerción, consecuencia de la autoridad de los actores públicos y una competencia social que afecta a los administrados.

Tamayo (1997) añade un matiz a las definiciones consideradas al afirmar que un gobierno, o directivo público, pone en marcha una política pública cuando detecta la existencia de un problema. Así, el autor nos dice que la política es un conjunto de decisiones y acciones adoptadas

como solución a una dificultad considerada por el propio gobierno y por los ciudadanos como prioritaria. Desde este punto de vista, entenderíamos la política como una forma específica de gestión estratégica (Mintzberg 1977). De esta forma, el análisis del entorno político y del interior de las entidades públicas permitiría identificar grandes riesgos y problemas a partir de los cuales se formularían diferentes alternativas estratégicas. La elección estratégica realizada constituiría la política pública (Ortigueira Bouzada 1992).

Si, como acabamos de afirmar, entendemos por política pública el conjunto de elecciones estratégicas realizadas en el contexto de lo público, para nosotros, una política pública de inserción en la sociedad de la información y el conocimiento hará referencia a aquellas decisiones públicas que garanticen la transición de una determinada comunidad a la nueva economía. Es decir, y adoptando la propuesta de Castells (2000)<sup>10</sup>, que garanticen la utilización de las nuevas tecnologías de la información, y especialmente del conocimiento, en todos los ámbitos, la adaptación de instituciones y organizaciones a la economía global y la capacidad de los actores de funcionar en red.

## **Políticas públicas de inserción en la sociedad del conocimiento**

### *Las primeras acciones*

Son varias las iniciativas que deben ponerse en marcha previamente a la completa implantación de programas como los de comercio o gobierno electrónico. Es decir, diseñar y llevar a término estrategias públicas en el contexto de la sociedad de la información y el conocimiento no es tarea fácil. Por eso, los gobiernos deben cumplir con una serie de requisitos que faciliten el éxito de las acciones que se ejecutan en este ámbito.

Dichos requisitos forman parte, así mismo, del concepto de política integral en el ámbito que nos ocupa. Entre los más importantes, debemos referirnos a:

- a) un liderazgo institucional y organizacional,
- b) una infraestructura de telecomunicaciones adecuada,

- c) un nivel de formación digital conveniente,
- d) el fortalecimiento de los sistemas de seguridad informática, y
- e) un marco normativo y legal para la aplicación de las nuevas tecnologías.

### *Las iniciativas de gobierno electrónico*

A pesar de que son varias las definiciones que han ayudado a clarificar el concepto de gobierno electrónico, para nosotros, este término incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones de gobierno de un marco mucho más transparente que el actual. Como se deduce, digitalizar el gobierno no es sinónimo de instalar unos cuantos computadores o de diseñar un sitio web que ofrezca información sino que supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y el público.

Diversas iniciativas pueden tener cabida cuando se llevan a cabo acciones de gobierno electrónico. Así, los programas en este ámbito pueden comprender:

- a) la utilización de las nuevas tecnologías en la gestión interna de las administraciones públicas, en este caso del gobierno municipal,
- b) el acceso ciudadano a diferentes tipos de información, cumpliendo con la normativa establecida,
- c) las transacciones con el gobierno,
- d) la prestación de servicios públicos, y
- e) el proceso democrático y la participación ciudadana.

Aunque no cabe duda de que la iniciativa privada sea, en este ámbito, fundamental, también es importante reconocer la necesidad de que, desde el gobierno, en sus diferentes niveles, se formulen programas de apoyo

que garanticen el éxito de las operaciones en los contextos descritos. Así, y además de aquellas líneas de acción comunes a otras estrategias de carácter público, como las que ya hemos señalado, dos cuestiones deben ser enfatizadas a la hora de formular programas en este ámbito: la garantía de condiciones de competencia reales en los mercados y la ampliación de subvenciones para la creación y modernización de empresas.

### *De gobierno electrónico a gobernanza electrónica*

En principio distinguimos entre gobernabilidad, gobierno electrónico y gobernanza electrónica.

El gobierno electrónico comprende, por un lado, la implantación de nuevas tecnologías al interior de la administración pública y la prestación electrónica de servicios (informativos y transaccionales). Es decir, cuando nos referimos a proyectos de gobierno electrónico, estamos teniendo en cuenta únicamente la utilización de las TIC por parte de los actores gubernamentales. Conseguir un gobierno electrónico a pleno rendimiento implica la consecución de diferentes fases, entre las que destacan: información, interrogación, interacción y participación.

Pero el gobierno electrónico no es una competencia absoluta del sector público, pues involucra la participación de los actores privados y de la sociedad civil, es en este sentido que la definición de gobernabilidad<sup>4</sup> calza como un complemento ideal que puede fomentar la constitución de la gobernanza electrónica.

La gobernanza puede definirse como el conjunto de instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil). Así, la gobernanza electrónica (*e-governance*) pone énfasis en la unión de ciudadanos, *stakeholders* y representantes elegidos para participar en la gobernanza de las comunidades (en la construcción de instituciones y reglas) a través de medios electrónicos.

4 Capacidad social (de la ciudadanía, no sólo de los gobiernos) para enfrentarse positivamente a los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado. definición del especialista en gobernabilidad Joan Prats (2004) ([www.iig.org](http://www.iig.org)).

En este marco, y a pesar de que las iniciativas de gobierno electrónico a nivel nacional, y en el ámbito de las reformas del Estado, están avanzando poco a poco, la mayoría de éstas todavía se encuentran en una fase preliminar de provisión de información que, según el sector considerado, es más o menos dinámica.

Esta situación no es ajena en el ámbito latinoamericano; las cifras proporcionadas por el informe "Benchmarking e-government: A global perspective" así lo muestran. De este modo, en 2001, de los 190 gobiernos nacionales de los países miembros de las Naciones Unidas, 169 (88,9%) utilizaban Internet para proporcionar información a los ciudadanos y prestar servicios. De éstos, el 16,8% se encontraba en una etapa inicial, con un número limitado de sitios *web* y un contenido estático; el 34,2% proporcionaba información dinámica a través de una importante cantidad de *websites* de carácter oficial; aproximadamente, el 30% ofrecía servicios en línea interactivos donde los usuarios podían acceder a contenido actualizado regularmente, así como a los documentos y a las direcciones de correo electrónico de políticos y funcionarios; y sólo el 9% tenía capacidad para llevar a cabo transacciones electrónicas.

En definitiva, los esfuerzos a nivel mundial son intensos pero parciales, heterogéneos y desequilibrados. Esta diversidad, además, se reproduce al interior de cada región.

Es así que inclusive se observa marcada diferencia entre los avances de los gobiernos nacionales y locales, destacando entre éstos, el esfuerzo del gobierno municipal de la ciudad de La Paz (sede de gobierno) que ha demostrado sustanciales avances que pueden contribuir a extraer lecciones aprendidas, replicables en otras latitudes bolivianas.

Finalmente, cabe preguntarse: ¿Cuáles son algunas de las lecciones en términos de desarrollo que pueden extraerse de la implantación de proyectos de gobierno electrónico en Bolivia? En primer lugar, cabe señalar que todavía tendremos que esperar unos cuantos años para comprobar el impacto que las acciones de gobierno electrónico están teniendo en el desarrollo humano de los bolivianos. Sin embargo, se pueden ya intuir algunas importantes conclusiones y señalar variables que pueden conducir al éxito en un futuro próximo.

## Marco referencial

### *Las TIC y su influencia en la democracia electrónica: el acceso global*

El contexto de la comunicación social está cambiando a una gran velocidad. Por un lado, la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha modificado los procesos productivos en la economía así como la capacidad de los ciudadanos de acceder a la información, de la que, hasta hoy, los medios eran los únicos mediadores y casi dueños. Y, por otro, la economía de la comunicación muestra un mercado global donde cualquiera puede ser emisor y receptor, rompiendo la lógica tradicional en que los medios eran también mediadores sociales.

Estas transformaciones en la comunicación mediática tendrían que generar cambios en la arena política, parte del sistema social al que intrínsecamente pertenece la comunicación como facultad articuladora de los subsistemas sociales o redes sociales. Estos cambios tienen que ver con las formas específicas de comunicación que se establecen entre los actores políticos, impulsados por el achicamiento del espacio y del acortamiento del tiempo que se ha producido en las relaciones sociales a partir del uso de Internet como medio globalizador. Este hecho impacta de frente en la democracia, como sistema democrático predominante.

### *¿Democracia mediada o electrónica?*

Podría decirse que se pasa de una democracia mediatizada a una democracia electrónica a finales del siglo XX y en este siglo que recién comienza. Pero Internet es un fenómeno grandilocuente que no significa nada para la gran mayoría de la población mundial que no tiene acceso a esta moderna tecnología, lo que la pone del lado desfavorecido de la brecha digital.

En ese entendido, actualmente se discute a nivel académico, político y estatal en la región latinoamericana la apropiación de este nuevo espacio creado por las TIC (Internet, como la principal de ellas). Un espacio en el cual se producen gran parte de las comunicaciones actuales y que, como cualquier otro espacio, sufre las luchas y los conflictos de los grupos de poder que intentan controlarlo.

La que llamamos democracia mediatizada o mediática supone la construcción de la opinión pública a través de la actividad de los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión y en menor grado los impresos. Los medios son, en este contexto, canalizadores de las agendas públicas y políticas, en su papel de grandes mediadores entre los actores políticos y sociales y la opinión pública.

Por su lado, la democracia electrónica trae consigo nuevas formas (e interrogantes) de construcción de la opinión pública empleando las tecnologías de la información. En ese sentido, se inauguran muchas modificaciones posibles de la manera en la que los ciudadanos se relacionan con el sector público. La experiencia de países como Estados Unidos y otros países europeos como Francia y España muestran que las TIC, dentro de la democracia, han asumido la función de trabajar como herramienta de seguimiento y control para los ciudadanos respecto del Estado, facilitando y simplificando su relación con él. Este paso evolutivo se lo ha venido a llamar gobierno electrónico en esos casos y en muchos casos latinoamericanos, incluyendo el boliviano, aunque con escaso desarrollo.

### *Acceso universal*

La discusión se centra hoy en torno al concepto del servicio universal, es decir, el mínimo de voluntad y acción que los gobiernos deberían exigir a los operadores de telecomunicaciones para ofrecer a los ciudadanos acceso a Internet a un costo muy bajo, casi insignificante. En los últimos años, la mayoría de las empresas de telecomunicaciones latinoamericanas han sido privatizadas, incluyendo la Empresa Nacional de Telecomunicaciones de Bolivia (ENTEL), y el mercado de las telecomunicaciones “desregulado” mediante normas específicas y sistemas regulatorios. Ninguna de esas normas o sistemas tienen que ver con el acceso universal.

El establecimiento del servicio universal, lo que cueste y las características que tenga es uno de los debates clave en el ingreso de un país a la sociedad de la información. Para el análisis, se entiende como sociedad de la información -según las apreciaciones del teórico contemporáneo de la comunicación, Manuel Castells, quien afirma que por primera vez la humanidad está ingresando a una nueva era, la de la información, que en

el plano de la producción incide en el consumo, el poder y la experiencia. Por primera vez, dice, la cultura (información) remite a ella misma (Castells 1998)<sup>1</sup>.

Asumir que el acceso debe ser universal es romper con el mito de que la red es mundial, en virtud a que es principalmente “occidental” y producto del capitalismo global. La penetración de Internet en Bolivia es cercana al tres por ciento, con más de 200.000 usuarios y nueve ISPs (proveedores de servicio de acceso a Internet), según datos recientes publicados en el Informe del PNUD de 2004 sobre el Desarrollo Humano en Bolivia.

Por otro lado, recién en el año 2002 se creó la agenda oficial para introducir a Bolivia en la sociedad de la información y se inauguró la ADSIB (Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia), como entidad rectora del proceso. Sin embargo, el estado actual del debate teórico y de los logros prácticos de la agenda y de la entidad en pro de la inserción del país en la nueva sociedad está en sus primeros pasos.

### *Brecha digital, un problema central*

La “brecha digital”, o sea la división entre la gente que tiene acceso a Internet y la que no la tiene, se amplía a una tasa tal que los países más desarrollados han comprometido ya desde 1999 (según el informe del comisario europeo de Sociedad de la Información, Erkki Liikanen) importantes recursos para cerrarla.

Las principales potencias industriales del mundo –Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Francia, Italia, Alemania, Japón y Rusia– acordaron una serie de tareas mundiales para resolver la brecha informativa entre “los que tienen” y “los que no tienen”, para eliminar a los “infóricos” y a los “infopobres”. Así como muchos en el mundo desarrollado se benefician del flujo de Internet y aprovechan el creciente poderío de mercado del comercio electrónico, o del gobierno electrónico, aquellos que no tienen acceso quedan rezagados en una de las tendencias económicas e intelectuales más potentes de esta era.

Actualmente, menos del cinco por ciento de las computadoras con acceso a Internet están en países en vías de desarrollo. Mientras que la

cifra de usuarios de Internet en el mundo pasará de los 349 millones en el 2000 a los 766 millones en el año 2005 (de acuerdo a datos últimos de la UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones), mucho de este crecimiento pasará de largo por los países en desarrollo como Bolivia.

La conectividad es, sin duda, un problema ineludible cuando se habla de acceso universal a Internet, democratizando el acceso también se democratiza la participación ciudadana.

## El estudio de caso

### *El gobierno local en el escenario boliviano nacional*

Los gobiernos municipales en Bolivia han experimentado un cambio importante a partir de la promulgación de la Ley 1551 de Participación Municipal en 1994, que municipaliza el territorio de la república y les da a las administraciones locales una serie de responsabilidades que antes eran propias del poder central (como educación, salud, entre otros); más tarde, la Ley 2028 de municipalidades concreta estas nuevas atribuciones.

En la actualidad, los gobiernos locales cumplen funciones como educación, salud, infraestructura básica, servicios básicos (que en varios municipios han sido privatizados) y el desarrollo económico local.

En este sentido, gran parte de la responsabilidad del desarrollo está en manos del gobierno local que tiene muchas posibilidades de intervenir en torno al incremento de la calidad de vida de sus ciudadanos, por lo que es prioritaria la capacidad de éste de estar conectado constantemente con su población a fin de atender sus inquietudes, demandas y necesidades.

Si bien los mayores efectos en los ciudadanos está en la elaboración y ejecución de planes, programas y disposiciones que afecten directamente a la población, es también imprescindible que los municipios se encuentren conectados constantemente con ella, para que oportunamente se detecten las necesidades y proponga soluciones adecuadas. Las TIC son una herramienta que permite a los gobiernos locales mantenerse en contacto permanente con su población informándola acerca de su accionar e informándose de sus inquietudes.

Sin embargo, estas herramientas son todavía de utilización limitada

por los gobiernos locales de Bolivia, principalmente por que el acceso a Internet se encuentra principalmente a áreas urbanas; pocos son los gobiernos municipales que utilizan el sitio web como instrumento de información y menos aún como instrumento para agilizar trámites.

### *El Municipio de La Paz*

La Paz es la principal ciudad de Bolivia y sede de los poderes legislativo y ejecutivo de Bolivia, por lo que es el centro de la actividad política y administrativa del país.

Tiene una población de más de un millón de habitantes y es la capital latinoamericana con mayor porcentaje de población indígena. El 38% de su población es económicamente activa y el 21% es menor a 18 años.

La mayor parte de sus actividades económicas se encuentran en torno al comercio informal y a los servicios, aunque tiene una importante actividad industrial.

La incidencia de la pobreza es de 44.72%, los indicadores que mayor peso aportan a esta incidencia es la calidad de la vivienda y los ingresos, datos que muestran un municipio que todavía tiene que otorgar una serie de servicios a su población. Sin embargo, comparado con la media nacional (62%) es uno de los municipios que mayor desarrollo humano ha logrado.

El gobierno municipal de La Paz, no sólo es uno de los pocos gobiernos locales del país que cuenta con un sitio web, sino que lo utiliza para informar a sus ciudadanos, para que éstos realicen sus trámites y para recibir las inquietudes de la población.

### *Las características del Municipio de La Paz*

La ciudad de La Paz se levanta en un valle de 18.724 hectáreas urbanizadas, con pendientes variables bajas y medias y accidentes geográficos típicos de una cuenca. La ciudad tiene una excepcional configuración morfológica, ubicada en una altitud que oscila entre los 3.200 y 4.000 metros

sobre el nivel del mar. Esta ubicación la convierte en una de las pocas ciudades asentadas sobre tal desnivel y de allí se derivan sus particularidades climatológicas y topográficas. Uno de los principales elementos naturales que se destaca en torno a la ciudad son los cerros nevados y, en particular, el Monte Illimani (6.402 msnm), ubicado a 50 kilómetros de la urbe y que es parte de la Cordillera de Los Andes, que flanquea el valle de la ciudad por el oriente.

La cuenca del río de La Paz cuenta con 6 subcuencas hidrográficas importantes: Choqueyapu, Orkojahaira, Irpavi, Achumani, Huayñajahaira y Achocalla, que confluyen en el sur dando lugar al río La Paz, que es uno de los principales afluyentes del río Beni. Esta configuración se da, por lo tanto, a través de un valle central y corredores tentaculares, cuyos brazos tienen como ejes los cursos de los indicados ríos, los que en su conjunto cuentan con más de 300 ríos y riachuelos tributarios. La topografía en las áreas circundantes al municipio es sumamente variada, desde la cumbre de la Cordillera de Los Andes con alturas superiores a los 6.000 msnm a los valles profundos de Los Yungas y Zongo, donde se desciende a 900 msnm<sup>5</sup>.

La ciudad posee características morfológicas que responden a cuencas y planicies abiertas, valles bajos, valles altos, mesetas, corredores y serranías.

El municipio de La Paz limita al norte con la provincia Larecaja, al noreste con la provincia Caranavi, al este con la provincia Nor Yungas, al sureste con el municipio de Palca, al sur con los municipios de Achocalla y Mecapaca y al oeste con la ciudad de El Alto.

En el Municipio de La Paz vive el 9,59% de la población del país, a continuación los datos de la demografía del municipio de La Paz:

---

5 Elaborado en base al estudio "Diagnóstico y Estrategias para el Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano de La Paz". HAM La Paz, 2004.

## Gobierno electrónico en el municipio de La Paz

Población	Total	Sexo		Área		Tasa de crecimiento 1992-2001
		Hombres	Mujeres	Urbana	Rural	
Departamento de La Paz	2.350.466	1.165.129	1.185.337	1.552.146	798.320	2,29%
Provincia Pedro Domingo Murillo	1.484.328	721.798	762.530	1.447.304	37.024	2,70%
Sección Capital La Paz	793.293	379.519	413.774	789.585	3.708	1,11%
Proporción		47,84%	52,16%	99,53%	0,47%	
Fuente: INE - censo 2001						

### Información sociopolítica

Departamento	La Paz
Provincia	Murillo
Sección de Provincias	Capital
Extensión Total Territorio Municipal	200.841,57 hectáreas
Extensión Distritos Urbanos	18.009,82 hectáreas
Extensión Distritos Rurales	182.831,75 hectáreas
Extensión Mancha Urbana	8.101,40 hectáreas
No. de Cantones	2
No. de Subalcaldías	9
No. de Distritos	23
No. de Barrios	546
No. de Viviendas	218.854
No. de Organizaciones Territoriales de Base	517
No. de Comunidades	16
No. de Juntas Vecinales	494
No. de Asociaciones Comunitarias	15
Fuente: INE-GMLP-UFIM-OMGT	

## Marco legal de funcionamiento del gobierno municipal de La Paz

- Constitución Política del Estado, que establece y consolida la autonomía de los gobiernos municipales.
- Ley 1178 (SAFCO), que regula los sistemas de administración y control de los recursos del Estado mediante una adecuada planificación, organización y ejecución de políticas, normas y procedimientos, y un correcto control integral aplicados al ámbito municipal, a través de los sistemas definidos en las normas básicas.
- Ley 1551 de Participación Popular, que amplía las competencias del gobierno municipal y fortalece los instrumentos políticos y económicos para perfeccionar la democracia representativa, incorporando activamente la decisión ciudadana en un proceso de democracia participativa y garantizando la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.
- Ley 2028 de Municipalidades, que define entre las competencias del gobierno municipal, promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del municipio, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos; y que estipula en su Art. 44 numeral 26, informar al concejo municipal y poner a disposición del público los avances de la programación operativa y la ejecución presupuestaria del primer y segundo cuatrimestre y de la gestión concluida.
- Ley 2235 del Diálogo Nacional, que define los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza a nivel nacional, establece el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y la Salud Pública, asignando recursos de la Cuenta Diálogo 2000 a las municipalidades.

## Objetivo estratégico

- El objetivo estratégico es el de consolidar a La Paz como un municipio democrático, transparente, solidario, equitativo, eficiente y efectivo; en el que se hayan mejorado significativamente las condiciones de vida, fortaleciendo sus capacidades competitivas, impulsando la cons-

trucción de una identidad colectiva y promocionándolo como centro de encuentro y enlace de actividades culturales y ambientales.

### Visión

- “La Paz, municipio competitivo, con liderazgo en el desarrollo económico y social de la región metropolitana paceña, centro económico del occidente boliviano y nexo comercial con los puertos del pacífico del norte de Chile y sur del Perú” (en [www.lapaz.bo](http://www.lapaz.bo)).
- La visión del municipio de La Paz, es una imagen de futuro construida colectivamente con ideas fuerza y conceptos estratégicos que orientarán la planificación municipal y otorgarán la continuidad necesaria para lograr este objetivo, tanto en el día a día como en la proyección a largo plazo.
- La fuerza necesaria para realizar esta visión proviene de la participación ciudadana, entendida ésta como el ejercicio cotidiano de la capacidad colectiva de proponer, planificar, realizar y evaluar los planes, programas y proyectos que sean requeridos para alcanzar la visión que ha sido concertada como meta para los siguientes diez años de trabajo (2001-2010).

### Misión

- “Constituirnos en promotores del desarrollo económico del Municipio de La Paz a nivel local, regional, departamental, nacional e internacional; articulando alianzas estratégicas entre los sectores público y privado; motivando un entorno favorable para emprendimientos económicos; canalizando recursos y orientando la inversión pública para el fortalecimiento del tejido productivo local” (en [www.lapaz.bo](http://www.lapaz.bo))

### Imagen objetivo

- El Gobierno municipal de La Paz espera lograr: “La Paz jerarquizada como sede de gobierno y ciudad capital; construida por hombres y

mujeres solidarios y comprometidos con su presente y su futuro; respetuosos de sus culturas y medio ambiente. Un municipio con condiciones de vida mejoradas, caracterizado como el municipio de la integración, la diversidad, la equidad y la igualdad de oportunidades. Centro productivo, turístico y de servicios competitivos; gobernado con autoridad democrática, transparente y legitimada por la participación ciudadana”. (en *www.lapaz.bo*)

### Lineamientos estratégicos de política municipal

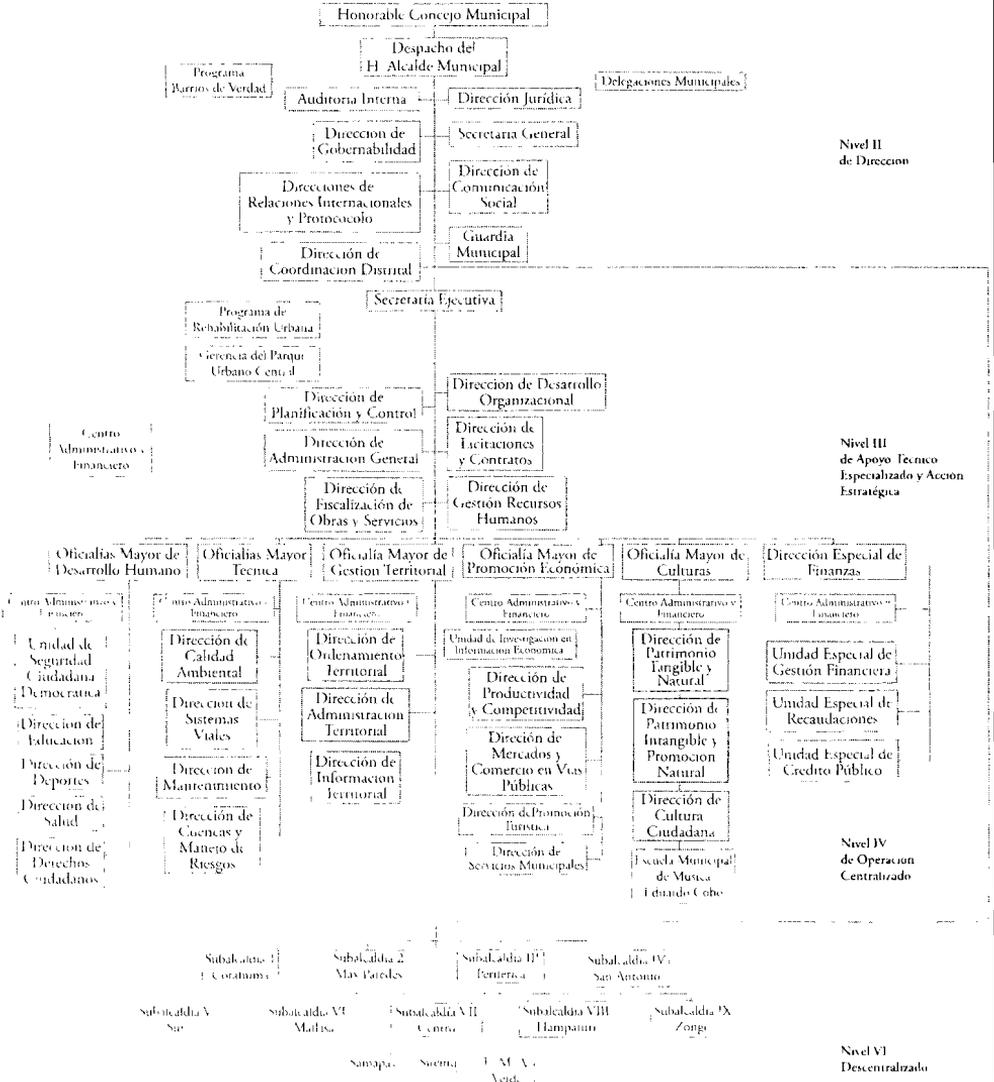
- Los lineamientos de política municipal muestran la dirección conjunta de la municipalidad, del municipio y de otros agentes e instituciones que de manera conjunta buscan el desarrollo de La Paz. Su carácter estratégico hace que su implementación dependa tanto de la alcaldía como de la ciudadanía, del gobierno nacional como de la sociedad civil. Por esta razón, las instancias de concertación y complementación de esfuerzos son de fundamental importancia en la gestión del desarrollo municipal.

### Lineamientos de intervención vecinal y barrial

- Son orientaciones para la programación de acciones cotidianas en las subalcaldías y en otras instancias de atención al vecino. Emergen de las prioridades de atención diaria a las necesidades de la población. No se agotan en un solo proyecto, sino que implican programas recurrentes y continuos de operación, mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de vida en los diferentes barrios y distritos del municipio.

Organización del gobierno municipal de La Paz

Organigrama del gobierno municipal de La Paz



## Las TIC en el gobierno municipal de La Paz

Objetivo 1: Establecer el desarrollo del uso de las TIC por el gobierno municipal de La Paz y la respuesta ciudadana a la información emitida.

La actual gestión municipal de La Paz, elegida por dos periodos consecutivos (2000-2005 y 2005-2010), se inicia el 6 de febrero del año 2000. Desde entonces, se han desarrollado varias políticas municipales que pretenden implementar un nuevo modelo de administración pública municipal basado en cuatro procesos de viabilización de la ciudad, sus habitantes y su gobierno.

Las llamadas viabilidades involucran el nivel físico estructural de la ciudad, de la viabilidad económico-financiera, la viabilidad urbana y, la viabilidad institucional del gobierno municipal.

En este último ámbito se encuentran las acciones enmarcadas en el gobierno electrónico local. Sin duda, uno de los gobiernos (entre el nacional, regional o local) que más ha usado las TIC es el municipio de La Paz, con una visión convergente y progresiva, pues ha incorporado una estrategia de información como un objetivo estratégico de la relación entre el gobierno local y el ciudadano; en principio a través de microespacios difundidos por las principales radioemisoras locales (FIDES Y ERBOL), posteriormente, a partir del año 2002 se incluyó a su sitio web ([www.cilapaz.gov.bo](http://www.cilapaz.gov.bo)) como una herramienta de relación.

En el año 2004, se han realizado modificaciones tanto de forma como de fondo (tanto así que cambiaron de dominio a [www.lapaz.bo](http://www.lapaz.bo)). En este marco, la información constante brindada por el gobierno municipal al ciudadano sobre los proyectos, eventos, disposiciones (entre otros) utilizando la convergencia tecnológica entre técnicas tradicionales y nuevas marcan la diferencia en cuanto a cómo un gobierno local asume la gobernabilidad a través de una estrategia de información y comunicación que integra radio, televisión e Internet.

www.lapaz.bo el espacio virtual de la Alcaldía de La Paz

A continuación se presenta una descripción del sitio web paceño, en base a los siguientes criterios:

- Imagen del sitio web: Presentación de página, identificación del municipio y gobierno municipal, flujo de comunicación, rapidez de acceso, navegación, contenido y lenguaje utilizado, existencia de un sistema de búsquedas internas y mapa del sitio, enlaces con sitios de interés.
- Información proporcionada: Se incluyen planes y programas del gobierno municipal, información sobre los trámites, información sobre las características del municipio.
- Interactividad administrativa: Trámites en línea, sistema de quejas, denuncias y sugerencias, contacto con el personal municipal.
- Participación de la población: Sistemas interactivos de comunicación con la población, encuestas, foros, chats con los funcionarios y entre ciudadanos.

### Análisis descriptivo del portal

#### *Página de Inicio*



- La página de inicio contiene bastantes sectores y es llamativa en el uso de imágenes (fotografías, ilustraciones) y se utiliza los colores que se han hecho característicos del sistema de información tradicional del GM en la gestión del alcalde Juan del Granado.
- Esta página tiene información general sobre coti-

zación del dólar, tiempo, noticias, la actividad cultural vinculada al municipio de La Paz y tiene acceso a los distintos servicios electrónicos que ofrece la web. Sin embargo, por la cantidad de información que ofrece, para el usuario que no tiene la costumbre de utilizar el sitio se puede dificultar su navegación y en consecuencia su demanda.

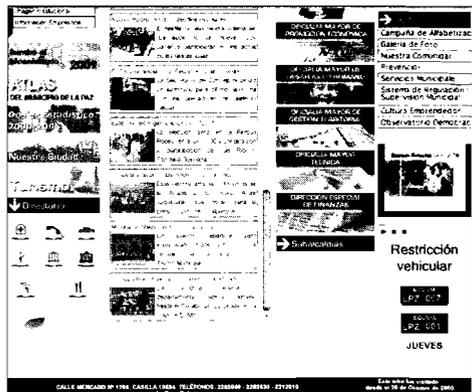
- El lenguaje es claro y de fácil acceso debido a los nombres utilizados en cada ventada o link que permiten saber a qué se está accediendo.
- Se promocionan las actividades culturales que patrocinan como: exposiciones, conciertos, etc. y también de las obras que se están realizando o a punto de entregarse.
- Se recomienda la utilización de 1024 x 768 píxeles, lo cual, si consideramos que la mayoría de la población no tiene esta resolución en sus equipos porque utiliza equipos que trabajan con resoluciones menores, ésta constituye una limitante.
- El ingreso es lento; aproximadamente tarda unos 5 minutos en cargar toda la página de inicio.
- Es importante mencionar que al realizar este análisis y pretender acceder a más de un link a la vez, la máquina se colgaba, destilando condiciones de inestabilidad de la web. En otras ocasiones se mostraba que la página no estaba disponible.

## Ventanas de acceso

### Gestión municipal

En esta página se nos presenta en primera instancia un resumen del inicio de la gestión actual del GM.

- En las ventanas de esta página encontramos la biografía del alcalde, la estructura organizativa del Municipio (con vínculos



que permiten conocer las funciones de cada unidad según su nivel jerárquico).

- También se nos presenta un resumen del POA 2004, el PDM y el POA 2005 (que consta de un resumen ejecutivo y el plan quinquenal). Documentos que están en formato PDF y tardan aproximadamente 15 minutos de descarga.

#### Promoción económica

- En esta ventana se proporciona información sobre los proyectos que ejecuta el GM, y sus alianzas con sectores privados para su ejecución, las actividades del matadero municipal, terminal de buses, cementerio general, etc.
- El acceso a esta página tarda aproximadamente unos 3 minutos.
- Uno de sus vínculos nos conduce hacia el Foro Municipal donde se puede encontrar información respecto a dicho evento realizado en Julio del 2004 cuya temática fue la de “PRODUCE TU CIUDAD FORTALECIENDO EL TEJIDO PRODUCTIVO LOCAL”.

#### Informes especiales

- En esta página encontramos informes de la gestión 2000 y 2001 cuyo acceso tarda aproximadamente 5 minutos.
- Se brinda además una detallada explicación de las políticas culturales del municipio de La Paz.

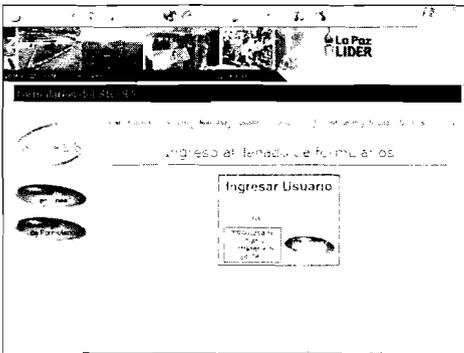
#### Normativa municipal

- En esta ventana encontramos un buscador que permite acceder a información sobre ordenanzas (OM), resoluciones (RM), convenios (CM), acuerdos (AC), adendas y modificaciones (AM) a partir de 1980. El tiempo de acceso varía de acuerdo al número de páginas del documento.

#### Recursos humanos

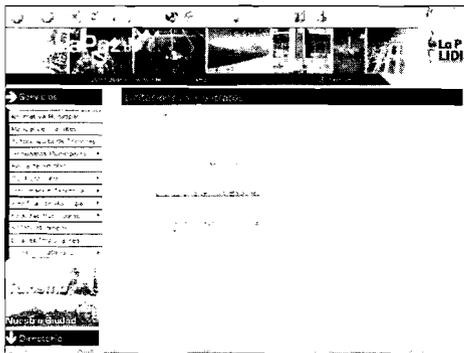
- Encontramos información sobre la Dirección de Gestión de Recursos Humanos que tiene el objetivo de formular, administrar y ejecutar políticas y normas de gestión de los recursos de su personal.

- También se encuentra información sobre las convocatorias públicas del GM, bolsa de trabajo, modelos de documentos para la contratación de personal; manuales de descripción del puesto de trabajo, de organización y funciones; reglamentos para el funcionario público con discapacidad, de carrera administrativa municipal; guías de inducción para la aplicación de jefes inmediatos superiores y de inducción para funcionarios municipales.



#### Autoconsulta de trámites

- En esta ventana, el ciudadano que esté realizando un trámite en el GM de La Paz puede acceder al seguimiento; se brinda el número y una contraseña con el cual en línea puede conocer el estado de éste.



#### Licitaciones públicas

- Se presenta el cronograma de licitaciones y contrataciones del GM, además tiene como vínculo el Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SIES) y Sistema Inte-grado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), al cual se puede acceder en un tiempo estimado de 5 minutos.

#### Proyectos estratégicos

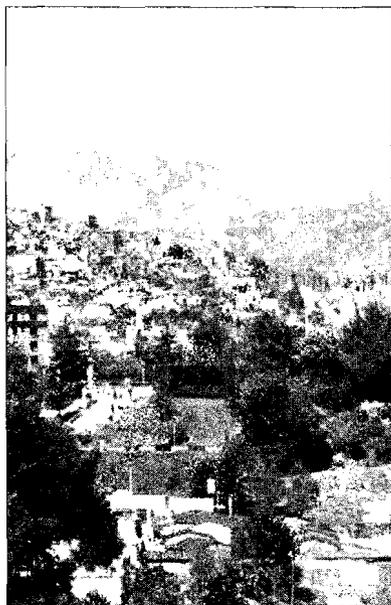
- En esta ventana se presentan una serie de proyectos estratégicos como el Parque Urbano Central, Plan de Tráfico, Telefético, etc. cada uno tiene una explicación técnica sobre su construcción. Utilizan lenguaje técnico.

### Información territorial

- Se brinda información sobre el Uso de Suelos y Patrones de Asentamiento en el Municipio, documento en PDF, contiene un programa de Adobe Reader para poder visualizarlo.

## SIREMU

Página creada para informar sobre las funciones del SIREMU, institución que tiene el objeto de regular, supervisar y controlar la operación de los servicios públicos municipales, coordinar, en las áreas de su competencia, con el sistema de Regulación Sectorial y asumir la defensa del consumidor. Contiene información complementaria sobre: Relleno Sanitario de Alpacoma y Mallasa (su cierre), aseo urbano, matadero municipal, maquinaria existente, desayuno escolar, ventanilla de la terminal de buses y algunos reglamentos sobre servicios higiénicos, alumbramiento público, de disciplina del SIREMU y específicos SIREMU. La página es bastante pesada y utiliza lenguaje técnico.



### Ciudad de La Paz

- Esta página brinda información de los sitios turísticos de la ciudad y ofrece vínculos de los lugares turísticos.
- Contiene fotografías lo que hace que sea muy pesada la página.

### Turismo

- Está ligada a la página anterior, se necesita del programa Apache1.3.33 para su visualización.

### Vínculos importantes

- Brinda vínculos con medios de comunicación como: portales de

información (Bolivia.com, UNICOM, impuestos internos, En la red); prensa escrita (La Prensa, La Razón, El Diario, Los Tiempos, El Deber); radios (FIDES, ERBOL, Panamericana) Televisión (Unitel, ATB, Red Uno).

#### Convocatorias públicas

- Se proporciona información sobre el remate de vehículos en desuso del GMLP, por concurso de propuestas.

Contiene la siguiente información:

- Fotos vehículos por lote (documento PDF)
- Fotos vehículos por unidad (documento PDF)
- Información general del remate (documento PDF)
- Convocatoria pública (documento PDF)

#### Registro catastral

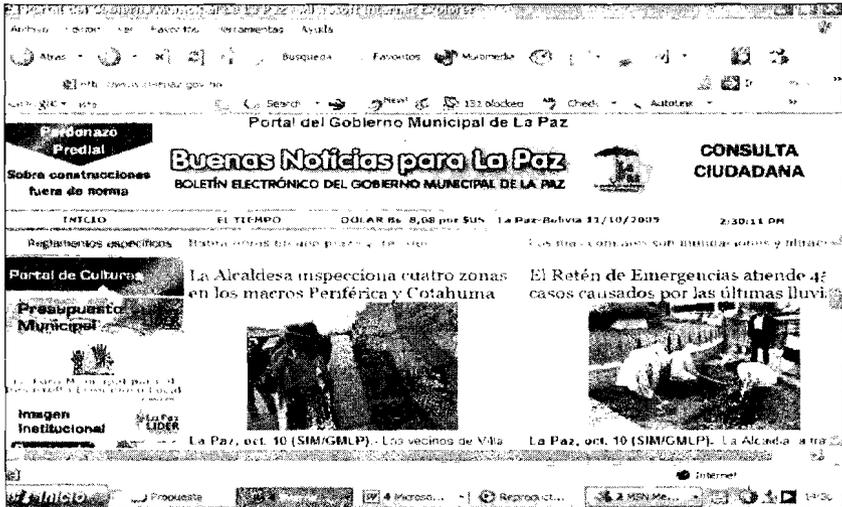
- En esta ventana se brinda una explicación sobre el Formulario Único de Registro Catastral, documento de recolección de información física y jurídica de los bienes inmuebles de la ciudad de La Paz, para su inscripción en el Catastro Urbano Municipal, a requerimiento voluntario de los propietarios que así lo soliciten.
- Se puede acceder al Formulario de Registro Catastral GMLP (documento PDF).

#### Becas y pasantías

- Se puede acceder a documentos de convenios de pasantías y becas en temas como cursos de postgrado relacionados con temas de desarrollo local, o de especialización en idiomas como inglés o aymara.
- Un vínculo importante es el del Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP), dependiente del ministerio de Hacienda, es la entidad encargada de administrar, canalizar y difundir la oferta de becas que la cooperación internacional pone a disposición de los ciudadanos bolivianos, tanto para licenciaturas, maestrías y doctorados como para cursos cortos de especialización.

## Manual de procesos

- Documentos en formato Excel con una explicación de los procesos y procedimientos de trámites. Lenguaje excesivamente técnico.



## Reglamentos específicos

- Archivos en formato PDF, tiene el programa Adobe Reader incluido para su descarga.

## Presupuesto municipal

- No se puede acceder a la página.

## Imagen institucional

- En esta página se brinda información sobre la imagen del GM, logos, las chamarras chalecos y gorras que son utilizados por los funcionarios.

## Barrios de verdad

- Se puede encontrar noticias sobre las diferentes obras y actividades que realiza el GM en los diferentes barrios y las actividades de las subalcaldías de acuerdo a sus competencias.
- Página bastante pesada por la cantidad de información; su acceso tarda aproximadamente 5 minutos.

### Jornadas culturales

- En este link se encuentra información sobre las Jornadas Culturales de La Paz 2005, donde se realizó una consulta a toda la población sobre sus demandas en materia cultural.

### Prevención y mapa de riesgos

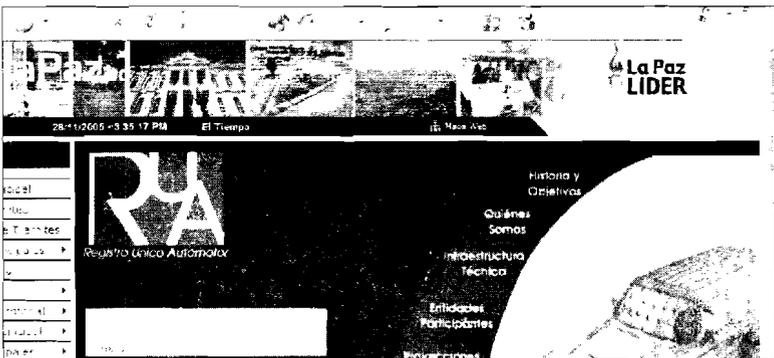
- Este link permite ubicar las zonas vulnerables de la ciudad de La Paz; ofrece información con un mapa e información adicional de las diferentes zonas.
- El lenguaje utilizado es bastante técnico y su acceso es lento especialmente al mapa de riesgos.

### Parque urbano central

- Se brinda información general sobre la obra estrella del GM, “El Parque Urbano Central”, un plano de su ubicación, el plan maestro, plan ambiental, el concurso internacional (con que se licitó la obra) y el financiamiento. Contiene varias fotografías y su acceso tarda entre 5 a 7 minutos.

### Portal de culturas

- Este es uno de los links más rápidos del portal del GM; se brinda información sobre las actividades culturales de la ciudad de La Paz como: Festijazz 2005, museos, bibliotecas, galerías, teatro, música, danza, cine, educación ciudadana, concursos, jornadas culturales, festividades.



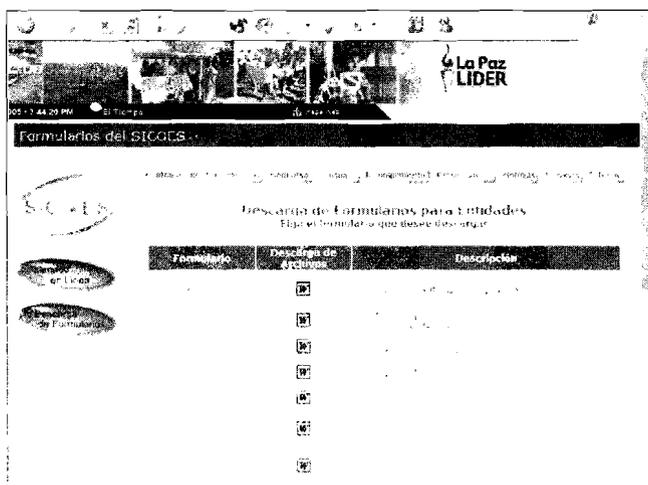
- A diferencia de los otros link, éste tiene la opción de comunicación y contacto con el administrador del portal. Además permite la búsqueda de información.

### Biblioteca municipal

- Esta es una biblioteca virtual ligada a la Biblioteca Central de la ciudad de La Paz; permite la búsqueda de libros e información; contiene un diccionario. Se puede buscar la información por el título, autor, materia o temática.

### Manual de trámites municipales

- En esta página se brinda información sobre el “Manual ciudadano de trámites municipales” del gobierno municipal de La Paz, que constituye una sistematización, racionalización y simplificación de aproximadamente cincuenta (50) trámites.



- Este manual incluye información sobre cómo realizar trámites municipales, pagar impuestos sobre bienes inmuebles (casas, departamentos, terrenos, catastro y otros); sobre vehículos automotores, actividades económicas, tramites administrativos y otros. También se incorporan los respectivos formularios para cada trámite.

- Se puede encontrar: Manual de trámites municipales (formato PDF), formularios 401-405, formulario FUAP, formularios RUA 01, 08 y 09, formulario para edificaciones, formulario FUM, Plan de Pagos, Registro catastral Formulario FULE, finalmente los formularios CAS y de solicitud de servicios.

#### Diálogo nacional Bolivia productiva

- Dentro las actividades que cumple el municipio esta su participación en eventos como el Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP). En este espacio se describen las potencialidades y limitaciones económico-productivas y sociales del Municipio de La Paz. Determinando los siete rubros productivos donde se concentran recursos y esfuerzos:
  - Turismo.
  - Artesanías de arte popular.
  - Textiles y cueros.
  - Servicios (servicios de desarrollo empresarial, transporte, instalación y tecnologías de gas natural, salud, salud alternativa, educación técnica, tecnológica, formal y alternativa, finanzas y micro finanzas).
  - Manufactura de madera.
  - Joyería.
  - Metalmecánica.

- En el Diálogo Nacional Bolivia Productiva se firmó un pacto entre el gobierno municipal de la Paz y las organizaciones sociales y actores económicos locales, donde se obligan a respetar las decisiones de cada una de las mesas de diálogo y traducirlas con carácter vinculante en políticas públicas que se incorporen en los planes de desarrollo municipal y en los programas operativos anuales del gobierno municipal.

El acceso a esta página tarda cuatro minutos aproximadamente.

#### Red de prevención y atención de la violencia intrafamiliar en el municipio de La Paz

- En este link se nos brinda información general sobre las acciones tendientes a la prevención de la violencia intrafamiliar en el Municipio de La Paz.

- Contiene una lista de variadas instancias interesadas en el tema. De las listas de asistencia a las reuniones de la red, se puede colegir que cuatro son las instancias que han respondido a la convocatoria y han conformado la red: ADEFAT, Adeim- Simbiosis, AMUPEI La Paz, Asamblea de Derechos Humanos, Brazo Social RTP, Brigada de protección a la familia Centro, Brigada de protección a la familia zona sur, Caritas La Paz, Católicas por el Derecho a Decidir, CEDEMUE, Centro Casa Pasar, Centro de Cultura Popular, entre otros.
- El lenguaje utilizado es claro y su acceso tarda aproximadamente 4 minutos.

*Sitr@m, primer paso para el gobierno electrónico paceño*



El Sistema de Trámites Municipales (Sitr@m) funciona desde el 2 de mayo de 2002, luego de una etapa de creación y desarrollo que empezó en el 2001, al inicio de la gestión. Se trata de una herramienta electrónica digital que operativiza y sistematiza los trámites municipales que se efectúan cada día en los diferentes niveles de la alcaldía, buscando la transparencia, eficacia y eficiencia. “Este proyecto no se creó recién, fue

### ¿Qué es el Sitr@m?

Es un sistema digital de simplificación de trámites y de apoyo a la toma de decisiones, encargado de informar sobre el curso y el estado de los trámites que se desarrollan en el Municipio y que se encuentran incluidos en la base de datos computarizada.

### ¿De qué está encargado?

De la atención, recepción, registro, clasificación, distribución, seguimiento, control, archivo, sistematización y estadísticas del flujo documental que ingresa al Gobierno Municipal o que se genera en la misma institución a través de los procesos institucionales.

### ¿Quiénes son responsables?

La aplicación y uso del Sistema Municipal de Trámites Sitr@m, está a cargo de forma obligatoria e inexcusable de todos los funcionarios dependientes de las unidades y niveles operacionales del Gobierno Municipal donde se inician y efectúan trámites y consultas.

---

Fuente: Propuesta Sitr@am, HAM LP 2001

estado se encuentra su trámite.

Antes del funcionamiento del Sitr@m, el registro de toda la documentación y trámites que se movían en el Municipio era efectuado con un sistema manual mediante libros y cuadernos que se convertían en un gran problema para el seguimiento y avance de un trámite. Según la explicación del Jefe de Gabinete, ahora la función fiscalizadora del Concejo Municipal podrá ser mas efectiva con el acceso inmediato al registro computarizado y en red.

validado y probado ampliamente en la Alcaldía y ahora la experiencia se replica en el Concejo”, explicó el jefe de gabinete del Concejo Municipal, Juan Pablo Revollo y responsable, en pasadas gestiones, de generar un marco normativo suficiente para garantizar la institucionalización del sistema en el Municipio.

Sin embargo, el sitio busca: “Más que una ventanilla de trámites es un espacio de información multipropósito, donde la gente podrá acudir efectivamente para recibir información al instante”, indicó Revollo. Señaló que si bien en el ejecutivo municipal las ventanillas quedaron como receptoras de notas, oficios o trámites, la ventanilla del Sitr@m del Concejo podrá dar información, mediante la opción de autoconsulta a la que el público podrá recurrir para saber dónde y en qué

Mientras que el público podrá consultar acerca de trámites, instrumentos normativos, instrumentos de fiscalización, peticiones de informes y correspondencia que el Concejo genera, los concejales podrán efectuar un mejor control y aumentar su poder de decisión en diferentes niveles. Con una consulta inmediata en el sistema, los miembros del Concejo podrán ejecutar acciones con mayor efectividad, sin riesgos de repetir temas y contando con una historia adecuada en cada caso.

La continuidad del proyecto en el Concejo tiene que ver con la iniciativa de implementación del servicio para que las personas accedan a la información que debe ser pública. Sin embargo, su implantación ha cobrado el costo de innovar en los servicios municipales a través de nuevas tecnologías, un precio que tiene que ver con la realidad nacional, el bajo acceso a Internet por parte de ciudadanos y las condiciones de accesibilidad del sitio.

### **Relación del SITR@M con el e-gobierno local**

El Sitr@m ha sido uno de los primeros pasos que ha dado el gobierno municipal de La Paz con respecto a la incorporación de tecnologías de información, en un concepto macro de gobierno electrónico. El gobierno electrónico es un proceso institucional que toma mucho tiempo para llegar a consolidarse. El sistema es uno de los primeros pasos importantes y claves porque está relacionado al tema de servicios y trámites.

“El sistema es el servicio de trámites municipales, se ha querido encarar en lo que respecta a esta unidad, el tema de los trámites, la atención al público, la simplificación de procesos, etc., para empezar a hablar de TIC y también para empezar a hablar de gobierno electrónico” afirma el director de la Unidad del Sitr@am, Daniel Rico.

El gobierno electrónico abarca diversidad de áreas en una institución, está relacionado con todo: desarrollo humano, gestión administrativa, educación, salud, etc. Se aplica absolutamente a todo “Nosotros lo hemos aplicado en esta experiencia al tema de lo que es trámites, a lo que es gestión administrativa, lo que es el servicio al ciudadano, etc.”, comenta Rico en la entrevista.

### ¿Cómo acceder a la atención?

Basta con acercarse a las ventanillas del Sitr@m instaladas en las dependencias municipales, para que los funcionarios den curso al trámite o la consulta. Las ventanillas se encuentran funcionando en todas las dependencias municipales incluyendo las Sub alcaldías.

### ¿Cómo funciona la ventanilla del Sitr@m en el Concejo Municipal?

Cualquier solicitud, nota o consulta debe ser entregada en la ventanilla para el registro y la derivación a la instancia pertinente, luego del plazo estimado para cada caso, las respuestas pueden recabarse en la misma ventanilla o ser consultadas mediante la modalidad de autoconsulta.

Tres personas en ventanilla atienden a los ciudadanos, cada uno tiene funciones específicas:

1. Recibe documentación del público, de las instancias municipales y de las comisiones del Concejo.
2. Transporta de la documentación recibida a través del sistema de red municipal.
3. Orienta sobre cualquier caso e informa los resultados y estado del trámite.

---

Fuente: Propuesta Sitr@am, HAM LP 2001

El Sitr@m incluye cinco módulos de manera sistémica, ninguno funciona sin el otro. El primer módulo es la simplificación de procesos y procedimientos, “no podemos montar tecnología sobre una realidad ineficiente y burocrática, por eso hemos trabajado procesos y procedimientos, normativa, ya que todo lo que hagas en procesos y procedimientos, si carecen de una normativa y no tienen respaldo legal son vulnerables a que se cambien”, afirma el director del sistema. Para la constitución del sistema se ha trabajado en manuales de procesos y procedimientos, de trámites, manuales ciudadanos de trámites y todo tipo de información relacionada a este módulo.

El segundo módulo ha sido una herramienta informática, “hemos implementado un software, una vez que teníamos claro el mapeo de procesos y procedimientos -de la gestión administra-

tiva y técnica- se implementó entonces un software de primera línea de tecnología, es la única institución en Bolivia que tiene esta herramienta, es una herramienta basada en dos motores: el Quo Fluw que es un motor de Wor flo y Quo Experti, el sistema es de una empresa uruguaya que se

llama Urudata”, destacó Daniel Rico. Este sistema de información permite realizar el registro, clasificación, derivación y la digitalización de todos los procesos y procedimientos que existen en el gobierno municipal de La Paz.

Es decir, todo trámite que ingresa a la Alcaldía es registrado por este sistema, este es un cambio radical porque antes todo se registraba en libros, cada oficina tenía personal que verificaba en un libro y le pasaba a la siguiente que registraba en otro, y así sucesivamente. “Para hacer el seguimiento tenías que ir de libro en libro y obviamente con la persona que tenía el libro, si la persona había faltado o estaba de cumpleaños, la base de datos que era manual no existía”, es la queja de un vecino de Cotahuma, “pero ahora las cosas parece que han cambiado”.

### ¿Dónde se encuentra?

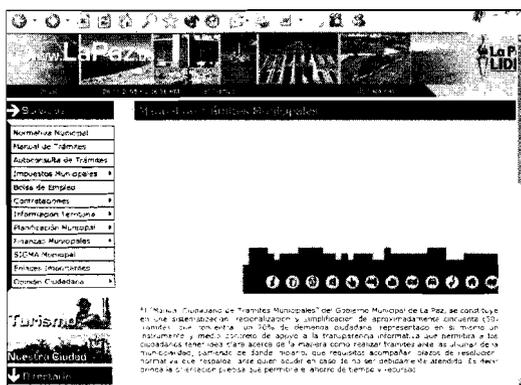
- Está instalada en el Palacio Consistorial, en el mezanine, a la izquierda de la entrada principal.

### ¿Cuándo se puede acceder al servicio?

- Atiende en los horarios regulares del Gobierno Municipal de La Paz, por las mañanas y las tardes.

### ¿Cómo acceder al servicio?

- Sólo basta con acercarse a la ventanilla y exponer el motivo de su interés en el sistema de trámites.



## Participación ciudadana frente a las NTIC

Objetivo 2: Determinar la calidad de la participación ciudadana a través del espacio virtual del GMLP

Este cambio de atención al ciudadano fue la principal demanda que ha sido atendida “primero de adentro hacia fuera, una necesidad de cómo registramos las cosas, eliminamos tanto papel, en la GM ingresan cada día alrededor de 800 nuevos trámites (trámites, requisitos y correspondencia en general), eso significa en promedio, 170.000 nuevos registros al año”, indica Juan Pablo Revollo.

La Alcaldía de La Paz es una institución muy grande tiene varios edificios, tiene siete subalcaldías macrodistritales y dos subalcaldías rurales<sup>6</sup>, cuenta con distintas instancias municipales, por lo que controlar el flujo documental es un reto mayor, por lo que Revollo indica “saber qué está dónde a través de libros era imposible; entonces se ha generado un sistema que registra todos los ingresos de todos los puntos municipales, de todos estos 800 registros al día y además obviamente todos los movimientos internos que son miles de documentos, es decir que podemos tener el seguimiento, registro digitalizado de cada proceso desde su inicio hasta su fin; no importa por donde se mueva o a que edificio vaya en un sistema de información centralizado, en una sola base de datos a la cual puede acceder cualquier persona que esté conectada a nuestra red de área local -al Intranet”.

En la actualidad este sistema tiene 600 usuarios ubicados en todas las dependencias municipales, son funcionarios, incluyendo las nueve subalcaldías. También a través de software se ha implementado las autoconsultas de los trámites vía Web. Al iniciar un trámite, en lugar del tradicional sello se imprime una contraseña que indica quien recibió el trámite, a que hora, etc. y un PIN con el cual se puede ingresar a través de la Web y se puede hacer el seguimiento desde cualquier “punto, no necesitas venir a la Alcaldía” dice el director de la Unidad.

Para las personas que no tienen acceso a la Web se han instalado siete terminales de autoconsulta que están ubicados en el Edificio Técnico (del

---

6 Gran Centro, Corahuma, San Antonio, Periférica, Sur, Max Paredes, Mallasa, Zongo y Jampaturi.

Ex Banco del Estado) donde hay mayor flujo de trámites, en el Palacio Consistorial, en la subalcaldía de la zona sur y donde hay un mayor flujo de trámites. El próximo año se instalarán más y se mejorará el sistema de autoconsulta.

Durante los tres primeros años de desarrollo del Sitr@am se ha implementado por módulos. El primero es la relación del Ejecutivo con el Legislativo, todo lo que es normativa que genera el Concejo está digitalizada e implementada en este sistema. “Se ha llegado a una cobertura total este año, hasta el año pasado se logró abarcar a todos los edificios del GM y este año hemos incluido a las nueve subalcaldías; hemos terminado de cerrar el círculo gracias a la infraestructura de red”, sostuvo Rico.

### **Demandas de los ciudadanos en consideración**

Para la atención al ciudadano se incluyó el Módulo Tres, se trabajó la infraestructura y equipamiento interno, inclui-

### **Según los vecinos entrevistados en la Ventanilla Única de Trámites de la HAM de La Paz, entre las ventajas para los vecinos se encuentran en:**

- La opción de autoconsulta de todos los datos del trámite, mediante la clave o número PIN que se asigna al ingresar el documento.
- Sacar reportes de acuerdo a la necesidad de cada usuario o autoridad que requiera información sobre determinado tema o trámite.
- Se ha sistematizado e informatizado toda la relación documental que existe entre el Ejecutivo Municipal y el Concejo.
- Se puede buscar y visualizar en la pantalla cualquier documento sea el original e incluso imprimirlo o grabarlo digitalmente.
- Se puede obtener toda la relación de informes y respuestas que puede haber generado el documento requerido.
- En el sistema se encuentran cargados los instrumentos normativos (Ordenanzas y resoluciones del Concejo) y los instrumentos de fiscalización (minutas de comunicación, peticiones de informes escritos y orales) y la correspondencia que el Concejo genera hacia el Ejecutivo Municipal, a instancias gubernamentales o a personas específicas.

da la red de área local, computadoras, impresoras y todo lo que se requiere para implementar tecnologías de información. Se han establecido quince plataformas de atención al público que tienen las características de atención de un banco, bajo el concepto de ventanilla única municipal, “antes cuando se trataba de un trámite de catastro tenías que ir al piso de catastro ahora tenemos una ventanilla única en cada edificio municipal.

En las subalcaldías también se han montado plataformas donde se presta el servicio de trámites y correspondencia y ahora también funciona el programa Transparencia y la Oficina de Defensa del Consumidor, en cada ventanilla indistintamente cual sea el funcionario que atienda, recibe denuncias, reclamos sobre servicios municipales, recepción de trámites, etc.

### **Aceptación de los usuarios**

Ha sido buena porque primero ha visto un cambio. Hablar de tecnología no solo significa conectar equipos, software y mostrar una imagen de modernidad es más complicado. No se puede referir a gobierno electrónico sino se habla de un cambio de actitud del funcionario público, en este caso del municipal, que es lo más difícil y lo que más tiempo toma porque todo lo que es infraestructura, tecnología se adquiere y está relacionado al presupuesto, pero la cultura administrativa es un proceso que se tiene que tomar en cuenta e implica inversión de tiempo. “Son cambios que requieren 10, 15 años y lo que más hay que trabajar es eso, las personas, la cultura administrativa burocrática está muy enraizada en la administración pública, es un proceso complicado” indicó Daniel Rico.

Sin embargo, por el otro lado, la posición de los vecinos consultados está dividida, entre aquellos que sí utilizan el servicio con regularidad (ver opiniones en recuadro pp. 37) y aquellos que desconocen este servicio. Rosaura López Mamani es vecina de la subalcaldía del Gran Centro, consultada sobre el uso de la ventanilla del Sitr@m indica “prefiero que las señoritas me digan directamente, además no sé manejar, ¿por ahí lo arruino?”, cuestiona con una sonrisa tímida. Esto refleja que la “cultura del papel” y de la atención personalizada todavía está arraigada en la interrelación operador público y ciudadano.

## Sitr@m: un paso para el gobernanza electrónica

El Concejo Municipal procesa alrededor de 300 trámites tanto del Ejecutivo municipal, como de la ciudadanía, y lo que se pretende con este sistema es reducir los tiempos en un 50 por ciento para que los trámites que tienen una misma ruta, es decir los contratos, convenios, inscripción de predios municipales, hipotecas no demoren más de 15 días al interior del legislativo edil.

En el mes de octubre, se desarrollaron las condiciones para que el Concejo tenga servicios del Sitr@m. “Por un lado, con el Sitr@m, el propio concejal conocerá en línea y al instante que tramitación se está haciendo sobre cualquier tema en el Legislativo, con lo que no se duplicará trabajo, y por otro lado no existirá la posibilidad de alterar información en cuanto a tiempo, fechas, horas porque es un sistema sujeto a auditoria y controles”, apuntó Revollo.

Al momento se ha realizado un acuerdo entre los concejales para que toda solicitud en esta instancia sea efectuada por la ventanilla del Sitr@m, salvo en temas muy personales que pueden tener otro tipo de importancia y que no merezcan incluirse en el sistema.

En el marco de la implementación del proyecto Concejo Municipal Digital que pretende no sólo modernizar la gestión del Legislativo sino facilitar la comunicación y la información al vecino, además de otorgar instrumentos a los funcionarios municipales, a favor de la eficiencia y la transparencia del Órgano Deliberante Paceño, este 10 de octubre entra en funcionamiento la ventanilla del sistema.

“Este es un primer paso para la modernización del Concejo, en esta ventanilla el ciudadano podrá entregar su documentación, pero también recibirá información en línea respecto a ordenanzas municipales, minutas de comunicación, peticiones de informe, normativa que el funcionario está en la obligación de facilitar y entregar a los ciudadanos, en el marco del objetivo principal de la ventanilla, es decir que se convierta en un centro de información”, indica Juan Pablo Revollo, jefe de gabinete del Concejo Municipal.

## Los riesgos del Sitr@m

Si bien la iniciativa está en marcha en el municipio de La Paz, por ser un sistema de automatización tiene sus limitaciones, pues sus funcionalidades están definidas (como los trámites de rigor entre el Legislativo y el Ejecutivo, la digitalización, movimiento y seguimiento de la correspondencia, los trámites de la Dirección de Administración Territorial, el catastro, las autoconsultas y el otorgamiento de las licencias de funcionamiento) pero no se cuenta con el código fuente.

Esto se constituye en un riesgo para la sostenibilidad en tres ámbitos:

- i Sostenibilidad financiera: La adquisición del sistema de la empresa uruguaya URUDATA ([www.urudata.com](http://www.urudata.com)) tuvo un costo que superó los cien mil dólares estadounidenses. Alguna modificación, en base a la evolución natural de la demanda de los usuarios, implica una erogación de recursos financieros.
- ii Sostenibilidad de recursos técnicos: relacionado con el punto anterior, la demanda interna, vale decir que ante cualquier cambio y/o ajuste necesariamente se tendrá que recurrir a la asistencia técnica de la empresa URUDATA.
- iii Sostenibilidad de recursos humanos: la dependencia técnica y tecnológica deriva consecuentemente en que no se están formando capacidades locales y en consecuencia no se fortalecen los recursos humanos del gobierno y tampoco se estaría incentivando la generación de un conocimiento endógeno.

## Participación ciudadana y de actores en las TIC en Bolivia

En Bolivia y de manera específica en nuestro estudio de caso la participación ciudadana sigue un “modelo tecnológico” que según lo planteado por Kaufman<sup>15</sup> se lo define como:

---

7 Ester Kaufman. “Panorama Latinoamericano de Gobiernos Electrónicos - Modelos existentes”, en: [www.aeap.org.ar/ponencias/congreso2/Kaufman\\_Ester.pdf](http://www.aeap.org.ar/ponencias/congreso2/Kaufman_Ester.pdf) (revisado en enero de 2006)

Modelo tecnológico: un modelo que obstaculiza la oportunidad de incorporar seriamente a las TIC e impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información. Se desarrolla desde una concepción que:

- asume un modelo puramente tecnológico, autoreferenciado a la información institucional y sin ningún grado de participación de otros actores no gubernamentales;
- considera que el gobierno electrónico es cuestión de informáticos, no de formulación de políticas públicas y, por lo tanto, no incorpora la diversidad de actores que se requiere;
- omite toda consideración acerca de los cambios culturales e institucionales que un gobierno electrónico supone a fin de brindar en línea servicios que la misma comunidad define;
- entiende que la instauración de un gobierno electrónico consiste en la construcción de algunos portales con alguna información oficial, más algo de tecnología, más algunos procesos electrónicos internos en el gobierno, todo superpuesto al mismo andamiaje burocrático existente.
- supone una asunción mágica respecto a los efectos de la adquisición de la tecnología y, por tanto, confía en quienes saben manejarla: los expertos.

### Tendiendo puentes entre e-gobierno y e-gobernanza

Objetivo 3 de la investigación “identificar cuáles son las mejores condiciones para construir la transición de la información a la participación del ciudadano a través de las TIC (de e-gobierno a e-gobernanza)”.

#### *Análisis de los resultados en los grupos focales vecinales*

El sondeo de opinión se aplicó en cinco grupos focales, en el que participaron 66 vecinos procedentes de las cinco subalcaldías del Municipio de La Paz.

Esta población fue seleccionada al azar utilizando el muestreo teórico que lo definimos como “el proceso de la recolección de datos para generar una teoría por la cual el investigador conjuntamente selecciona, codifica y analiza su información y decide qué información escoger luego y dónde encontrarla para desarrollar su teoría tal como surge” (Hernández Sampieri y otros, 2003).

Los participantes de los grupos focales correspondían a diferentes estratos sociales y generacionales, por ello se considero necesario aplicar una encuesta que permita la caracterización de esta población.

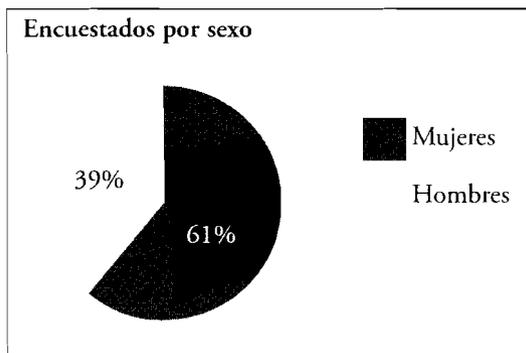
Dado que los participantes de los grupos focales tenían tiempo limitado, la aplicación de la encuesta nos permitió recolectar la mayor cantidad de información que con solo el intercambio de opiniones no hubiéramos logrado.

En el sondeo de opinión e intercambio de criterios se aplicaron cinco tipos de preguntas consideradas claves para la obtención de la información: cuántas veces utiliza Internet a la semana, si conoce los servicios que ofrece el gobierno municipal, si ha visitado el sitio Web del gobierno municipal, la percepción del ciudadano de que servicios se podría ofrecer a través de este sitio electrónico, y finalmente como se podrían establecer una relación próxima y de retroalimentación entre el gobierno municipal y los ciudadanos.

Este proceso de recolección de información estuvo controlado por la teoría emergente del marco referencial y conceptual. Las preguntas pueden resultar un tanto obvias para los entendidos en el tema, sin embargo en nuestra investigación previa pudimos constatar que existe un desconocimiento por parte de la población de este tema; por tanto estas preguntas fueron elaboradas siguiendo el análisis teórico previo.

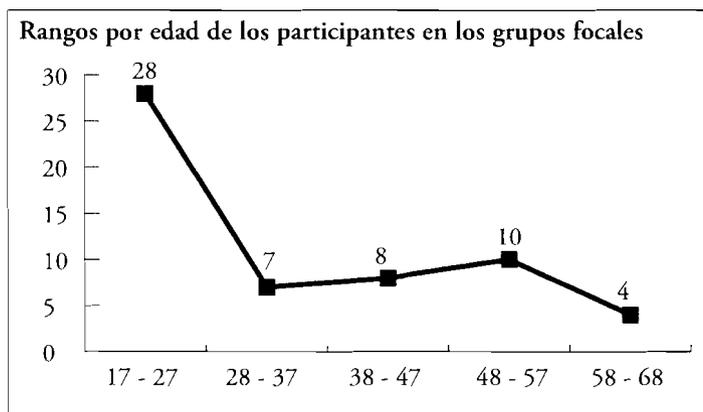
## Caracterización de la población consultada

### Sexo



De las 66 personas participantes en los grupos focales 26 correspondieron a sexo masculino (39%) y 40 a sexo femenino (61%). Se consideró un número mayor de mujeres debido a que interesa a la investigación determinar la participación de mujeres en esta temática, para contribuir a la inclusión y equidad de género, como se muestra en el gráfico.

### Edad

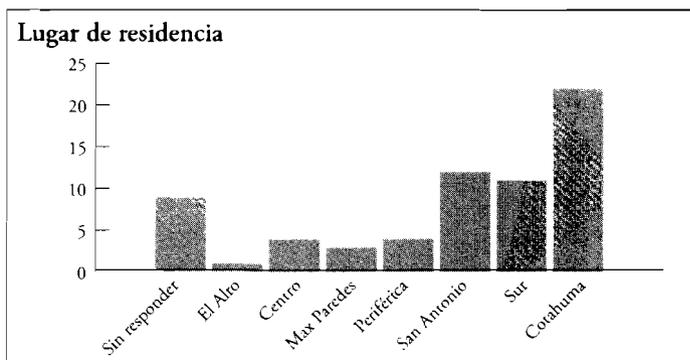


Los rangos generacionales de los entrevistados oscilan entre los 17 y los 68 años, verificándose una media de 43 años. La edad fue una de las

características que permitió determinar la realización de la entrevista, debido a que la media es el grupo generacional que mayor interrelación tiene con el gobierno local, ya que son ciudadanos con responsabilidades impositivas, con demandas específicas de servicios y son los interlocutores ideales para generar condiciones de e-gobernanza.

Asimismo, se observa que el rango mayoritario corresponde a jóvenes entre 17 y 27 años, esta mayoría fue intencional pues la investigación busca establecer las potencialidades de participación en un grupo generacional que en un corto plazo y mediano plazo serán los usuarios comunes de un gobierno electrónico y los potenciales ciudadanos con destrezas establecidas en su relación cotidiana con las NTIC.

### Lugar de residencia

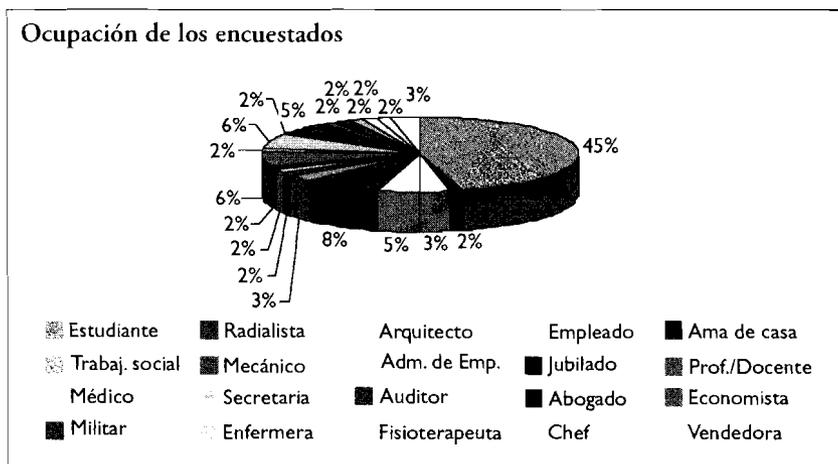
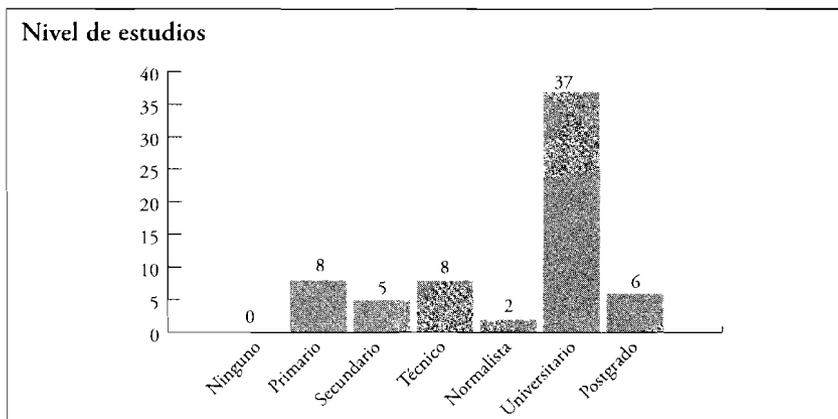


Los participantes de los grupos focales tienen como lugar de residencia las seis subalcaldías urbanas del municipio de La Paz, tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente. No se tomó en cuenta a los habitantes de las subalcaldías rurales (Zongo y Mallasa). Un porcentaje mínimo corresponden al municipio vecino de El Alto, debido a que estos vecinos cumplen sus actividades cotidianas en el municipio paceño.

Se observa también que la mayoría de los participantes proviene de las subalcaldías de Cotahuma (33%), Sur (17%) y San Antonio (18%), lugares donde se concentra la población paceña<sup>8</sup>.

8 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Atlas Municipal de Bolivia, Municipio de La Paz*, PNUD. 2005.

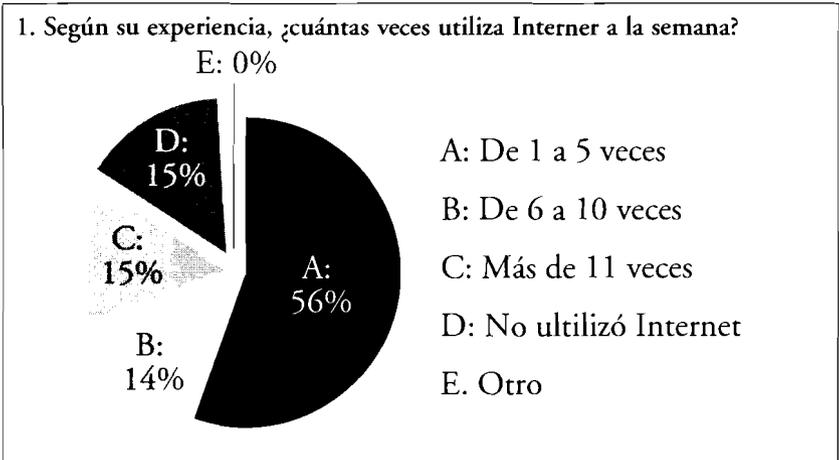
## Nivel de estudios y ocupación



Las ocupaciones de los participantes muestran una alta tendencia a población con formación universitaria (67%, de los cuales un 46% corresponde a estudiantes y el restante 21% son profesionales), en segundo lugar se encuentra el nivel técnico con un 17% (entre secretarias, enfermeras, chef, radiotécnico, mecánico y empleados), en tercer lugar tenemos a amas de casa, y vendedores de nivel primario y secundario (11%), finalmente encontramos a profesores y docentes normalistas con un 6% del total de la muestra.

## Resultados de la encuesta y los grupos focales

### Relación de los ciudadanos con las Nuevas TIC



Para establecer porque la tendencia del tipo A (de 1 a 5 veces uso de Internet a la semana) es la mayoría con un 56%, se observó que la mayoría de los participantes en el grupo focal era jóvenes entre 17 y 27 años (el 28% del total), quienes indicaron que utilizan Internet principalmente para apoyar sus estudios universitarios o porque en sus fuentes laborales cuentan con condiciones de conectividad. La mayoría de los jóvenes si bien advirtieron que el Internet es una herramienta muy útil e indispensable, sin embargo tienen que sumar a sus gastos de estudio el monto que implica utilizar este servicio, que generalmente lo brindan los cafés Internet a un promedio de Bs.10 a la semana<sup>9</sup>.

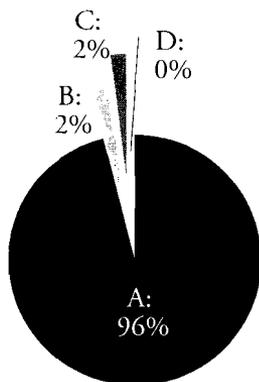
Se observó también que la tendencia B ocupa un tercer lugar, a este grupo corresponden profesionales y personas adultas que cuentan con infraestructura e equipamiento en su fuente laboral o en sus domicilios. La mayoría a través de conexión vía dial up.

9 Cada estudiante paga más o menos Bs. 50.— mensual (equivalente a US\$4.5) por el uso de Internet, pues pocos centros de estudios superiores ofrecen este servicio de manera gratuita, y están bajo el régimen de oferta y demanda de los cafés Internet.

De forma curiosa se encuentran las tendencias C y D, ambas con 15%, corresponden a posiciones extremas. Por un lado, están aquellas personas que utilizan Internet más de 11 veces por semana. En el otro cabo están quienes no usan esta herramienta, las causas manifestadas son por desconocimiento sobre el manejo, los beneficios, o porque las prioridades de relación con su entorno están en un contacto directo y presencial.

## Conocimiento Servicios Ham

2. ¿Cuáles son los servicios que ofrece la Alcaldía Municipal de la ciudad de La Paz?



- A: Pago de impuestos de bienes inmuebles y automóviles, aseo público prestación vial, retén de emergencias, recolección de basura, alumbrado público defensoría de la niñez, educación y salud básicas
- B: Lucha contra la corrupción
- C: Administración de la educación superior
- D: Otros

La elección de la opción A es contundente (como se observa en el gráfico con un 96%), pues queda claro cuál es rol de la Alcaldía en la gestión pública a nivel local, con funciones plenamente identificadas como son las de desarrollo humano (educación, deportes, salud, derechos humanos, seguridad ciudadana); técnica (preservación ambiental, mantenimiento de sistemas viales, cuencas y manejo de riesgos); de gestión territorial (ordenamiento, administración e información); de promoción económica (productividad y competitividad, mercados y comercio en vías públicas, y promoción turística); de culturas<sup>10</sup> (preservación de los patrimonios

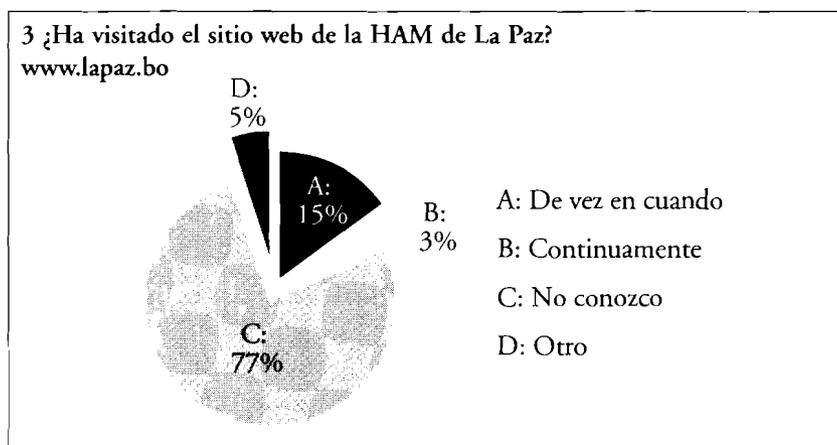
<sup>10</sup> En plural debido a que en el Municipio conviven y se interrelacionan culturas como la aymara, quechua, de tierras bajas, mesriza, urbanas, rurales, inmigrantes e inmigrantes, entre otras.

tangibles y naturales e intangibles, promoción cultural), y de finanzas (recaudación impositiva: cobro de impuestos sobre bienes inmuebles y automóviles, y de crédito público).

Una vez más, los participantes que oscilan entre un nivel profesional de técnico a profesional identifican con mayor precisión las funciones de la Alcaldía, es decir el treinta y ocho (17% y 21% respectivamente).

A la consulta de cuáles son las fuentes de conocimiento sobre las funciones de la entidad pública los participantes identificaron dos fuentes. La primera, la demanda de servicios municipales por parte del/a ciudadano/a. La segunda, mediante una campaña sostenida de información que desarrolla la presente gestión, vía medios radiofónicos y televisivos, misma que más adelante en el estudio se da cuenta.

En contraposición, en la siguiente pregunta se encuentra una contundente brecha entre el conocimiento de las funciones de la Alcaldía y de la facilidad que ofrece la entidad a través de su sitio Web. Los datos son el sustento de esta afirmación.



El desconocimiento sobre la existencia del sitio Web es preocupante, pues el mismo, según la declaración del director de comunicaciones de la Alcaldía, ya tiene ocho años de puesta en línea.

Las razones que justifican este 77% las organizamos, y explicamos, desde la mirada generacional y de género, concordante con lo debatido en los grupos focales:

- Quienes respondieron por la opción C son personas adultas, por encima de los 38 años de edad que explican ese desconocimiento debido a que no “sabían de la existencia” de este servicio. O que no se siente capacitados para “conectarse a las nuevas tecnologías”, y prefieren una relación y comunicación directas y presenciales. “Fuimos formados en la cultura del sello y el papel”, fue la afirmación de un vecino de la subalcaldía del Gran Centro.
- Otro grupo que reforzó la mayoría absoluta es el de las amas de casa y comerciantes informales de las zonas periféricas con niveles altos de pobreza (como son las laderas, este y oeste), un 11% que además cuentan con un nivel de formación primario.
- Quienes respondieron afirmativamente, el 18% (de vez en cuando 15% y continuamente 3%) son profesionales que trabajan con la Alcaldía y estudiantes que consideran a esta institución como una fuente de información para la realización de sus trabajos.
- La desigualdad digital también es una causa, debido a las elevadas tarifas de los servicios telefónicos, a los costos excesivos de las conexiones de Internet, a la concentración de ofertas de servicios en los ejes troncales, a las dificultades de acceso en localidades muy lejanas, a los bajos niveles de ingresos per cápita y de la educación, así como carencias de entrenamiento y familiaridad con las nuevas tecnologías. En Bolivia, hay 350.000 usuarios de Internet para una población de 9 millones de habitantes (PNUD, 2004).

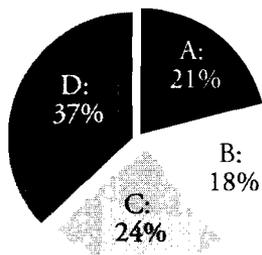
### **Expectativas respecto a los servicios y relación con el Gobierno Municipal**

La tercera parte de la boleta de encuesta, aplicada en los grupos focales, sirvió para identificar las formas más directas para llegar al ciudadano a través de la tecnología mediada y la no mediada. (Objetivo tres del presente estudio de caso<sup>19</sup>).

---

11 Identificar cuáles son las mejores condiciones para construir la transición de la información a la participación del ciudadano a través de las TIC (de e-gobierno a e-gobernanza).

4 ¿Qué servicios podría brindar la Alcaldía a través de su sitio web?



A: Pago de impuestos on line

B: Asistencia en educación y salud virtual

C: Recoger mis propuestas y demandas para formular políticas públicas

D: Todos

Previo al llenado de las boletas de encuesta, en cada grupo focal se procedió a explicar el objetivo de la investigación, por un lado, y las características de un gobierno electrónico y las potencialidades que tiene el establecer (a mediano plazo) una e-gobernanza local, por otro<sup>20</sup>.

Esta breve introducción contribuyó a que la cuarta pregunta muestre menor diferencia entre las opciones.

Sin embargo, para priorizar las demandas de las nuevas tecnologías al servicio del/a ciudadano/a se observa que los consultados consideran a las NTIC como un medio importante para canalizar demandas y propuestas, para que luego éstas sean analizadas y asumidas por el gobierno municipal. El común denominador de las razones identificadas por los participantes van desde la rapidez/inmediatez, transparentar la gestión, la oportunidad de igualdad de condiciones para acceder al servicio.

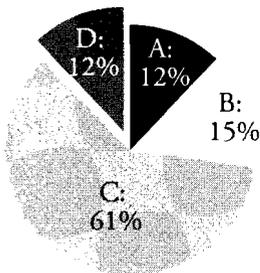
Sin embargo, manifestaron su temor a que si esta herramienta no es bien administrada en cuanto a su capacidad de absolver las demandas y generar respuesta oportuna y consistente, puede crear condiciones de

12 En líneas generales, las funciones propias del e-gobierno presentadas fueron son las siguientes: prestación electrónica de servicios e informaciones; reglamentación de las redes de información, abarcando especialmente gobernanza, certificación y tributación; rendición de cuentas públicas, transparencia y control de la ejecución presupuesal; enseñanza a distancia, alfabetización digital y manutención de bibliotecas virtuales; *e-procurement*, es decir, adquisición de bienes y servicios por medio de Internet, con licitaciones públicas electrónicas, pregón electrónico, bolsas de compras públicas virtuales y otros tipos de mercados digitales para bienes adquiridos por el gobierno; y estímulo a los e-negocios mediante la creación de conexiones seguras de transacción, especialmente para pequeñas y medianas empresa.

frustración y desencanto que “difícilmente se podría recuperar”, según Patricia Salinas, docente de la carrera de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Andrés.

Finalmente, la última pregunta del cuestionario indagó sobre las formas cómo el gobierno local puede aproximarse al/a ciudadano/a; la tendencia mayoritaria de la pregunta 3 fue ratificada en los resultados de esta última consulta.

5 ¿Cómo se puede acercar la alcaldía al ciudadano común?



- A: A través de un sitio web que de servicios integrales a la población
- B: Colocando cafés internet comunitarios
- C: Brindando mayor información mediante la radio, tv, periódico, reuniones
- D: Otras alternativas

El predominio de los medios tradicionales de información y comunicación (radio, televisión, medios impresos y eventos de socialización) se mantiene vigente con un 61% de preferencia como forma preferente de relación entre el gobierno municipal y el/la ciudadano/a.

La primera explicación a este posicionamiento la encontramos en las estadísticas. Ocho de cada diez bolivianos tiene un equipo de radio. Seis de cada diez cuenta con un televisor. En contraposición, uno de cada diez posee una computadora, y 0,3 de cada 10 cuenta con conexión a Internet (PNUD, 2004)

La segunda explicación la encontramos en la entrevista sostenida con Edwin Herrera Salinas, director de comunicación del gobierno municipal de La Paz, quien afirmó que “el municipio paceño ha adoptado como uno de sus pilares en su relación con la comunidad el tema de una estrategia de comunicación, política pública de comunicación social y para ello ha formado una plataforma que tiene cuatro partes de igual importancia una respecto de la otra”.

**Un ejemplo sobre la secuencia de información de spot televisivos, según el Director de Comunicación de la HAM de La Paz:**

“En este momento estamos a punto de mandar al aire el spot alerta amarilla, somos parte del sistema de atención de emergencias, por tanto nuestro deber es informar como les digo unas horas más ya está al aire el spot y como esto hacemos todas las campañas institucionales, viene el último cierre del cobro de impuestos a los inmuebles, luego viene alasita, luego viene carnaval, en medio de eso seguramente si es que las lluvias arrecian seguramente haremos otro de la alerta naranja con consejos para la gente, luego viene el tema del desayuno escolar, el tema de cobro de impuestos nuevamente, San Juan que no haya quema de fogatas, siempre acompañadas con las actividades del gobierno municipal en este tipo de productos, en esta parte de la plataforma también hemos incorporado este año un programa radial en ERBOL (la red de radios más importante del país) que se llama directo con el alcalde cada viernes de cuatro a cinco de la tarde en los que los vecinos tienen un contacto directo con la primera autoridad de la ciudad, le reclaman por luminarias, graderías, empedrados, asfalto, falta de seguridad, mejora de las áreas verdes, obras grandes.

La primera parte se relaciona con los medios masivos de comunicación, “todos los días emitimos un programa de dos minutos con treinta segundos en televisión y en radio, tres redes nacionales, un canal local y en cuatro emisoras, que se llama “Buenas noticias para La Paz, un micro programa noticioso que informa a la comunidad sobre las actividades, los proyectos, obras y todo lo que hace el gobierno municipal, pero también informa de las iniciativas, los emprendimientos que asume la comunidad independientemente de la Alcaldía, hay iniciativas privadas, mostramos paceños que se están destacando; la última vez mostramos a la mejor estudiante de la Universidad Mayor de San Andrés, entonces tratamos de que vayan buenas noticias del gobierno municipal pero también buenas noticias desde la comunidad. En esta parte de la plataforma está la producción, la difusión de *spots*, tenemos un promedio de unos dos o tres *spots* por mes, lo propio unas dos o tres cuñas radiales

que de alguna manera soportan campañas institucionales que realiza el gobierno municipal de La Paz todo el año”, sustenta Herrera.

Esta primera parte también contempla una relación directa entre la población y la primera autoridad edilicia, mediante el programa radial semanal “Directo con el Alcalde”. Al ser la primera autoridad hay una intermediación que se diluye, la demanda, el reclamo, la exigencia de la población, para eliminar esos pasos intermedios -y que exista una conexión directa entre el ciudadano, el vecino, la vecina con el Alcalde, “lo hacemos todos los viernes, ya llevamos casi más de treinta programas todo este año que ha dado resultado favorable porque el hecho de que no se atienda la demanda específica supone que a la semana siguiente o dos semanas después vuelve a llamar la persona al Alcalde reclamándole por la ineficiencia en la resolución de un tema concreto”, indica el Director de Comunicaciones.

La demanda inmediatamente se transfiere a la unidad respectiva, si es una luminaria se pasa a Unidad de Servicios Eléctricos y esa unidad en dos o tres días tiene que haber resuelto el problema, el seguimiento técnico es una condición y parte de la iniciativa comunicacional.

“Hay cosas pendientes, pero 85 a 90 por ciento están resueltos los problemas, entonces se hace un seguimiento tenemos en este

### Las demandas vecinales

- Las demandas primero tienen que ver con características personales, de preocupación individual de cada vecino, eso es una primera característica del vecino, llama para reclamar por su calle, por su cuadra, por su esquina, por lo que más le afecta, esta es una primera característica.
- La gran característica está vinculada a reclamos por su zona, por la mejora de las vías, el asfalto de la calle, que se le coloque y se repare las luminarias, que se mejore las áreas verdes que tiene alrededor o sea las jardineras de la plaza que está cerca de su domicilio, que se mejore la señalización y luego vienen demandas más de barrio, que se haga un parque en la zona o que se haga un circuito de asfaltos o que se mejore el ingreso a la propia zona.
- Otras llamadas se preocupan más por la ciudad.

Se observa la gradualidad de las demandas, primero es a la persona individual, luego es la zona y finalmente es la ciudad.

---

Fuente: Pauteo del programa radial  
“Directo con el Alcalde (Dic. 2005).

momento una especie de casi 90 por ciento de demandas atendidas y de esas demandas atendidas también un gran porcentaje, un 85 por ciento de demandas resueltas, tenemos que tener efectividad; no es solamente un mero contacto lastimero entre los vecinos y el Alcalde, sino que haya efectividad, eso es otro componente de esta parte de la plataforma y también luego están los comunicados a través de prensa, por la Ley de Municipalidades<sup>13</sup> estamos obligados a realizarlos cuando hay convocatorias públicas, invitaciones, comunicados, avisos institucionales que realiza el gobierno municipal periódicamente.

La segunda parte de la plataforma tiene que ver con las nuevas tecnologías de comunicación, a través del portal del gobierno municipal que es *www.lapaz.bo* “hemos mejorado el sitio este año, buscamos una mayor interactividad, rumbo a lo que otros municipios de Latinoamérica y del mundo lo están consiguiendo rápidamente que es el tener un gobierno electrónico”, es la meta propuesta por el Director, sustentada por “queremos que las personas puedan pagar sus impuestos vía Internet, nosotros no estamos llegando todavía a esa fase, nos estamos encaminando por tanto el nuevo portal del gobierno municipal, que procura ser tremendamente actualizado, la parte de las noticias la actualizamos las 24 horas cada día, tenemos información de turismo, de las oficialías, las subalcaldías, tema de finanzas, trámites que para nosotros es muy importante vinculados a los que acceden a Internet (como el SITR@M)”.

Entre los lugares más visitados en sitio Web están los servicios y el sector de noticias, sin embargo Juan Pablo Revollo reconoce que a pesar del despliegue por tener información actualizada permanentemente, todavía existen dudas de cómo encarar un trámite, debido a que hay una variación en los requisitos, ante esto Revollo indica “estamos tratando de uniformar los mismos requisitos porque se han puesto en ejecución plataformas de atención al ciudadano, con la transparencia la gente puede hacer denuncias, quejas de que su trámite está estancado, denuncias sobre coimas, corrupción de funcionarios públicos y eso ya ha tenido sus sanciones”. El SITR@M, el Programa de Transparencia y la Oficina Municipal de Defensa al Consumidor (OMDECO), son tres unidades que funcio-

---

13 Ley de Municipalidades y la Ley de Participación Popular exigen a los gobiernos municipales tener informada periódica, correcta y verazmente a su comunidad.

nan en una sola plataforma a disponibilidad en cuatro sub-alcaldías: Sur, Cotahuma, Periférica y Max Paredes.

También el gobierno local tiene dos circuitos cerrados de televisión, en los edificios más importantes de la alcaldía, “hemos montado una isla de edición acá en comunicación que sirve de señal de origen para el circuito cerrado de televisión que les mencioné, y un segundo en la terminal de buses donde hay mucha afluencia de público y se necesita dar mayor información sobre los servicios municipales, las actividades de la alcaldía y sobre todo incorporar el

bilingüismo”, en estos circuitos se dan servicios en español y en aymará, “entendemos que mucha gente que todavía habla aymará, por tanto hay esa característica en nuestra programación”, expresa Edwin Herrera.

La tercera parte de esta plataforma son los instrumentos y medios alternativos comunicacionales que básicamente están conformados por paneles en varios edificios del gobierno municipal de La Paz y en las subalcaldías, “éstos todavía son un medio de gran difusión; instalaremos nuevos paneles en el edificio central de la Alcaldía, estamos cambiando por unos más atractivos y que coincida arquitectónicamente con el frontis del Palacio Consistorial; luego hacemos volantes, trípticos, revistas, hacemos boletines, separatas y los distribuimos a través de periódicos o semanarios”, afirma Herrera, los que son distribuidos también en las edificaciones dependientes del municipio como la terminal de buses, en los mercados, o en la vías públicas.

Finalmente, el cuarto componente es la comunicación directa “cara a cara” “para nosotros es muy importante pues resulta el contacto directo

### Los hitos del Portal del Municipio de La Paz

- Bajo el dominio [www.ci-lapaz.gov.bo](http://www.ci-lapaz.gov.bo) fue lanzado el sitio Web en el año de 1999.
- En marzo de 2005 se cambió de dominio a [www.lapaz.bo](http://www.lapaz.bo)
- En octubre de 2005 se hizo un cambio trascendental en su presentación.
- El Web master informa que desde el inicio se registraron más de un millón de visitas.

Este sitio fue visitado:

129706

desde el 20 de Octubre de 2005

de las autoridades, de los funcionarios municipales con el vecino o la vecina y esto se da a través de las ferias que generalmente organizamos”, como la feria dominical El Prado (ubicada en la zona central de la ciudad de La Paz), la feria de la trucha, del pan y otro tipo de eventos, “éstas ayudan a tener contacto directo con la gente para recoger sus preocupaciones pero también para entregarles la información de lo que estamos haciendo”. La feria de El Prado es el mejor ejemplo, pues incluso instituciones estatales y privadas utilizan este espacio para mostrar lo que hacen, difundir y tener contacto directo con la ciudadanía.

Pero todavía esta actividad no tiene la fuerza de la desconcentración de actividades, a pesar de que se organizan ferias distritales todavía no hay hábito de los vecinos de concentrarse en un lugar, “hay que ir trabajando en esto”, concluye el Director de Comunicación de la Alcaldía de La Paz.

Asimismo está el “programa de las cebras” orientado hacia una educación en vialidad, que establece un contacto directo entre los conductores y los peatones.

Estos cuatro componentes de la Estrategia de Comunicación han generado un espacio para que el gobierno municipal se retroalimente sobre como la ciudadanía ve la gestión edilicia. Acordando que estos insumos pueden ser una base para gestar gobernabilidad mediada, la Alcaldía paceña sistematizará las demandas: “Estamos en la elaboración de una sistematización para saber cuántas llamadas, por ejemplo, hemos recibido en el año, cuantas de ellas han sido resueltas, cuantas no han sido resueltas, cuantas están en vías de resolución, incluso tratar de establecer de que zonas han sido la mayoría de las llamadas, de que macro distritos, si son más mujeres que hombres”, indicó Juan Pablo Revollo, del Concejo.

Para la gestión 2006 se ha planificando reproducir el contacto directo con el Alcalde a través de su portal.

## Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones generales

- El programa *e-gov* es fundamental para que el municipio se consolide en el contexto de las sociedades de la información y obtenga una ventaja competitiva en un enfoque global. La estrategia es, claramente, utilizar la revolución digital, los avances de las tecnologías para crear ventajas competitivas para el país.
- El gobierno electrónico no es el actor principal en el proceso, sino tan solo un instrumento para lograr una mejor gobernanza, control social, mayor participación y ejercicio de la ciudadanía, y una ciudad de La Paz mejor.

### Conclusiones específicas

- En Bolivia, de manera general, el proceso de *e-gov* está desarticulado y se remite solo a algunos municipios, esto debido a que no se tiene homogeneidad en materia de información y comunicación.
- El gobierno municipal de La Paz está logrando avances acordes con la estrategia de mejorar sus relaciones con el o la ciudadan@, siempre en el sentido de facilitar el acceso a la información y de mejorar los mecanismos de gestión pública y de control social sobre los actos del gobierno. Las bases de este proceso de transformación de la máquina pública están consolidadas, su permanencia (desde el año 2002) y la diversificación de medios (nuevas y tradicionales tecnologías, incluyendo aquellas alternativas) así lo certifican.
- El municipio de La Paz ha implementado un portal de Internet que es diariamente actualizado, brindando información y servicios, pero que es desconocido por la mayoría de la población debido a que es relativamente nuevo y a que las personas que realizan trámites desconocen los procedimientos para realizarlos por esta vía.

- El Municipio de La Paz ha iniciado un proceso de *e-gov* implementando actividades consolidadas como: prestación electrónica de servicios e informaciones; seguimiento a trámites, reglamentación de las redes de información, abarcando especialmente gobernanza, certificación y tributación; *e-procurement*, es decir, adquisición de bienes y servicios por medio de Internet, con licitaciones públicas electrónicas, sin embargo la aún baja cobertura de acceso a Internet y una cultura de uso distante de las TIC todavía limita una amplia cobertura de los servicios.
- El Municipio de La Paz tiene una estrategia comunicacional directamente relacionada con el sitio Web, que sienta las bases para organizar un gobierno electrónico, con esto se incrementó la eficiencia de la administración y mejoró la realización de trámites del ciudadano, pero su cobertura todavía tiene sus limitaciones.
- Esta estrategia que contempla a las tecnología de la información como instrumento para la inclusión social y para el fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas, a largo plazo permitirá al Municipio de La Paz adoptar un programa de modelos comunicacionales convergentes entre las nuevas y tradicionales tecnologías, así como la incorporación de la tecnología de la información en el proceso gerencial.
- La estrategia de comunicación adoptada por el Municipio de La Paz, al incluir para la presente gestión el contacto directo e instantáneo con el Alcalde (reproduciendo la experiencia del programa radiofónico “Directo con el Alcalde”) establece un elemento central para que gobernabilidad electrónica.
- La población del Municipio de La Paz todavía desconoce las nuevas tecnologías implementadas por el gobierno municipal de Paz y existe cierta renuencia a adoptarlas ya que hablamos de generaciones que se han formado con la llamada “cultura del papel o del sello”.
- La población joven (17 a 27 años) del Municipio de La Paz, es una población que no tiene contacto con el *E-Gov*, ya que en parte son sus progenitores los que realizan estos contactos, por lo tanto el proceso de legitimación del gobierno electrónico es un proceso a mediano plazo, pues es probable que recién las siguientes generaciones podrán ser usuarias habituales.

- Se ha podido verificar varias limitantes para que la población conozca y acceda a estos servicios del *e-gov*; entre ellas podemos mencionar: el costo elevado del servicio, (la realidad es que no todos tienen computadores o acceso al Internet en sus hogares) y el costo del servicio público todavía es elevado.
- A pesar de que el sitio contiene amplia información sobre la actividad edil y del municipio, esto puede ser un obstáculo por factores de tiempo (tarda en su descarga) y su uso (por la cantidad de información que ofrece, para el usuario que no tiene la costumbre de utilizar el sitio se puede dificultar su navegación y en consecuencia su demanda).
- La iniciativa está pensada para facilitar el acceso a información que debe ser pública. Sin embargo, la innovación en los servicios municipales a través de nuevas tecnologías ha tenido un precio que tiene que ver con la realidad nacional, el bajo acceso a Internet por parte de ciudadanos y las condiciones de accesibilidad del sitio.
- Esto refleja que la “cultura del papel” y de la atención personalizada todavía está arraigada en la interrelación operador público y ciudadano.
- Finalmente, en cuanto al Sitr@m se observa que el principal riesgo para su sostenibilidad es la imposibilidad de contar con el código fuente, incidiendo en tres ámbitos: sostenibilidad financiera, de recursos técnicos y de recursos humanos.

## Recomendaciones

- El *e-gov* se debe desarrollar pensando en el ciudadano, eligiendo la tecnología adecuada para transformar los servicios y mejorando permanentemente los recursos humanos. La asimilación de nuevas tecnologías de la información a los procesos administrativos y la prestación de servicios al ciudadano es una prioridad, pero así mismo considerar el contexto cultural, económico y social de los ciudadanos, pues la incorporación de tecnologías tiene que responder a estos elementos.

- El desarrollo del gobierno electrónico en nuestro país debe exigir el perfeccionamiento de la legislación. Simultáneamente a los proyectos de uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, se debe impulsar una ley del gobierno electrónico y de transacciones financieras electrónicas ya que mientras no exista este marco normativo y regulatorio difícilmente se podrá incorporar de manera plena un *e-gov*, para dar valor jurídico a las transacciones electrónicas, y menos gobernanza electrónica.
- El Municipio de La Paz desde el punto de vista de la administración pública debe desempeñar sus funciones, como organización, de manera integrada, eficiente y transparente, utilizando las nuevas tecnologías.
- No es suficiente ponerse frente a una máquina y estar conectado a Internet. Se necesita también personal para entrenar a la comunidad, a los estudiantes, al ama de casa y al jubilado, en el uso de esos modernos medios de comunicación.
- El paceño y la paceña, sin salir de un centro comunitario donde haya una computadora conectada a Internet, debe estar preparado para utilizar el equipo para informarse sobre los temas que le interesan directamente: servicios, trámites, los temas relativos al gobierno en general, inversiones, modos de tornarse apto para percibir un recurso, transacciones electrónicas que le favorecen, servicios prestados a los ciudadanos por medio de la red.

## Bibliografía

ADSIB-BID “Programa para el desarrollo institucional de la sociedad de la información en Bolivia”, en:

*[http://www.aladi.org/nsfaladi/ecomerc.nsf/wvestudios/BA6471734AA5A82C03256BEA004D93BC/\\$File/presentacion\\_adsib.pdf?OpenElement](http://www.aladi.org/nsfaladi/ecomerc.nsf/wvestudios/BA6471734AA5A82C03256BEA004D93BC/$File/presentacion_adsib.pdf?OpenElement)*  
(sitio visitado en marzo de 2005)

Agencia Boliviana para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (ADSIB). Anteproyecto de Ley, (consultado en [www.adsib.bo](http://www.adsib.bo) en septiembre de 2005).

- Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información “Lineamientos para la estrategia de Bolivia en la era digital”, Bolivia, mayo de 2003.
- Banco Mundial. “Superar la brecha digital en las Américas”, en: <http://www.bancomundial.org/document/Spanish.pdf> (sitio visitado en enero de 2006)
- Castells, Manuel (2000). *La era de la información. La sociedad red*. Madrid: Vol 1. Alianza, (2ª edic.)
- Clima de Emprendimiento. “Evolución de la brecha digital”, en: (<http://web.ceo.cl/609/article-1968.html>) (sitio visitado en agosto de 2005)
- Consejo Nacional de Telecomunicaciones. “Ecuador: Agenda Nacional de Conectividad”, en: <http://www.regulatel.org/eventos/public/V%20EC/Viernes%2017-II-06/PRESENTACION%20ECUADOR.pdf> (visitado en noviembre de 2005)
- Gascó, Milá y Fran Equiza. “Formulación de políticas públicas de transición a la sociedad del conocimiento: El caso argentino – I y II partes”, Instituto Internacional de la Gobernabilidad, en: [http://www.iigov.org/dhial/?p=36\\_04](http://www.iigov.org/dhial/?p=36_04) y [http://www.iigov.org/dhial/?p=37\\_03](http://www.iigov.org/dhial/?p=37_03) (sitios visitados en marzo de 2005).
- Ibáñez, Rubén Darío. “Políticas para el desarrollo de la sociedad de la información en la República Argentina”, ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, en: <http://www.clad.org/velanalles6/ibanez.html> (sitio visitado en septiembre de 2005)
- Jordana, Jacint y David Sancho (2001). *The transformation of the Spanish telecommunications policy network during market liberalization*. DCPiS, UPF. ECPR Conference 200 Section 14, Panel 4/5: Policy Networks I/II.
- Kaufman, Ester “Panorama Latinoamericano de Gobiernos Electrónicos - Modelos existentes”, en [www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Kaufman\\_Ester.pdf](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Kaufman_Ester.pdf) (sitio visitado en enero de 2006)
- Meny, Y.; Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de la República de México. “e-Mexico”, en: <http://www.e-mexico.gob.mx/> (sitio visitado en diciembre de 2005)
- Mintzberg, Henry (1977). *Clues to Executive Time Control: The Manager - Puppet or Conductor?*. [www.mcgill.ca](http://www.mcgill.ca)

- Organización de Estudios Iberoamericanos “Sociedad de la información en Brasil. Libro Verde”, en: <http://www.oei.es/salactsi/libroverde.htm> (sitio visitado en octubre de 2005)
- Ortigueira Bouzada, Manuel (1992). *La perfección en la gestión pública local: Nuevas Vías. Estudios Sobre Economía de las Corporaciones Locales (IX)*. Santiago de Compostela, España: Cemci-Inap.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). Informe de Desarrollo Humano (IDH). Oficina Bolivia.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Atlas municipal de Bolivia*, Municipio de la Paz.
- PNUD. “Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la superación de la brecha digital”, en: [http://www.undp.org/dpa/spanish/ffts/TTF ICT\\_spa.PDF](http://www.undp.org/dpa/spanish/ffts/TTF ICT_spa.PDF) (sitio visitado en enero de 2006)
- Tamayo, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas” en, Bañón, R. Carrillo, *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- UNESCO (1999). “Chile: Hacia la sociedad de la información”, en <http://www.unesco.org/uy/informatica/publicaciones/chile.pdf> (sitio visitado en octubre de 2005)
- UNESCO “Planes de acción y políticas que se pueden encontrar en el Observatorio sobre Sociedad de la Información de la UNESCO”, en: [http://www.unesco.org/webworld/portal\\_observatory/Action\\_Plans\\_-\\_Policies/](http://www.unesco.org/webworld/portal_observatory/Action_Plans_-_Policies/) (sitio visitado en enero de 2006)
- Unión Internacional de Comunicaciones. “La brecha digital y los proyectos e-país”, en: (<http://www.itu.int/ITU-D/conferences/wtdc/2002/doc/info-docs/005V3S.doc>) (sitio visitado en agosto de 2005)
- United Nations Development Programme (UNDP). “Creating a Development Dynamic. Final Report of the Digital Opportunity Initiative. July 2001”, Accenture, Markle Foundation, en: <http://www.opt-init.org/framework/pages/appendix3Case1.html> (sitio visitado en noviembre de 2005)

### Sitios Web consultados:

- <http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/kaufman/publicaciones/Observatorio.doc> (visitado en agosto de 2005).
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN006993.pdf> (visitado en octubre de 2005).

*[http://www.coletivodigital.org.br/presentacion/actuacion\\_gobernanza.html](http://www.coletivodigital.org.br/presentacion/actuacion_gobernanza.html)* (visitado en noviembre de 2005).

*<http://manifiesto.cofradia.org/anexos/futuro.html>* (visitado en noviembre de 2005).

*<http://www.ruu.itesm.mx/portall/infouv/boletines/tintero/articulos/gobiernos.htm>* (visitado en noviembre de 2005).

*[http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Kaufman\\_Ester.pdf](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Kaufman_Ester.pdf)* (visitado en enero de 2006).

*<http://www.razonypalabra.org.mx/libros/libros/gobiernosmunicipaleseninternet.pdf>* (visitado en enero de 2006).

*<http://www.links.org.ar/infoteca/ponenciaIIsocial.rtf>* (visitado en enero de 2006).

# 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:

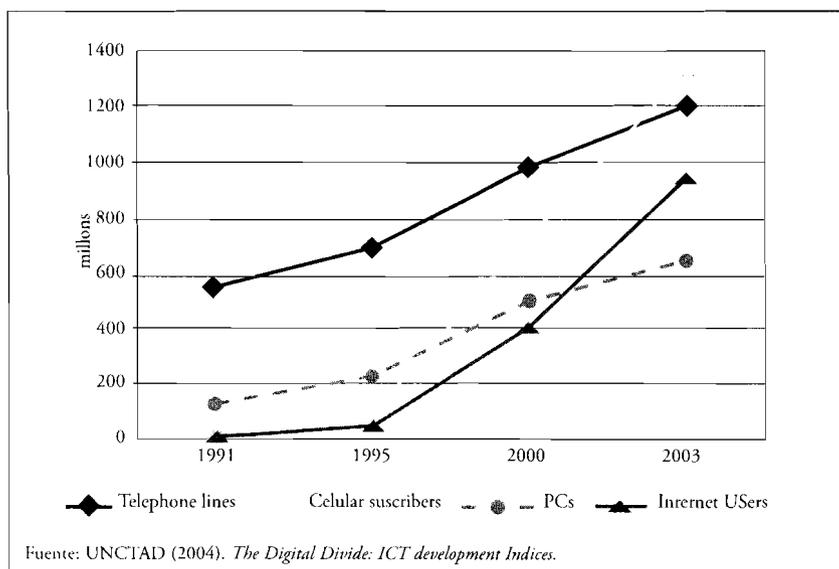
- Promuevan el uso de las TIC en la sociedad, para lo cual el desarrollo de gobiernos electrónicos puede convertirse en un factor decisivo que motive el uso de la tecnología para resolver trámites y obtener infor-

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

---

<sup>13</sup> 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