

## Orientación al ciudadano en el “gobierno electrónico” de los municipios del Ecuador

Abel Suing<sup>1</sup>; Patricio Barraqueta Molina<sup>2</sup>; Lilia Carpio-Jiménez<sup>3</sup>

Recibido: 15 de septiembre de 2017 / Revisado: 6 de noviembre de 2017 / Revisado: 7 de diciembre de 2017 / Aceptado: 26 de diciembre de 2017. [Open peer reviews](#)

**Resumen.** Gracias al desarrollo de conectividad para Internet y de marcos institucionales, Ecuador está en condiciones de fortalecer el Gobierno Electrónico. El objetivo de la investigación es conocer el cumplimiento de los criterios de orientación al ciudadano en los sitios Web de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales del Ecuador. Las hipótesis de investigación estiman un alto cumplimiento de las variables de provisión de información, consulta y participación activa de los ciudadanos. La metodología es cuantitativa y cualitativa. Entre junio y julio de 2017 se midieron 30 variables en 221 sitios Web municipales, además de la aplicación de 51 entrevistas semiestructuradas a actores vinculados a la gestión pública local. Se concluye que las Web municipales del Ecuador no entregan información de calidad, generan pocos espacios de discusión, no hay una presencia consistente de atención a las demandas de los ciudadanos y que éstos son consumidores de datos, pero no generan opiniones. Pese a contar con infraestructura e institucionalidad no existe apropiación de las posibilidades del Gobierno Electrónico. Tampoco son propicias las condiciones para fortalecer la participación ciudadana. A Ecuador le queda camino por recorrer para contar con instituciones eficaces, responsables e inclusivas que acerquen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través del empleo eficiente de las tecnologías de información y comunicación.

**Palabras clave:** gobierno local; información; participación ciudadana; política pública; TIC.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. El Gobierno Abierto y las TIC. 3. El marco político y normativo del Gobierno Electrónico en Ecuador. 4. Metodología. 5. Resultados. 6. Conclusiones. 7. Referencias.

## [en] Orientation to the citizen in the “electronic government” of the municipalities of Ecuador

**Abstract.** Due the development of Internet connectivity and institutional frameworks, Ecuador is in a position to strengthen the Electronic Government. The objective of the investigation is to know the fulfillment of the criteria of orientation to the citizen in the websites of the Autonomous Decentralized Municipal Governments of Ecuador. The research hypotheses estimate high compliance with the variables of provision of information, consultation and active participation of citizens. The methodology is quantitative and qualitative. Between June and July 2017, 30 variables were measured in 221 municipal websites, in addition to the application of 51 semi-structured interviews to actors linked to local public management. It is concluded that the municipal websites of Ecuador do not provide quality information, generate few spaces for discussion, there is no consistent presence of attention to the demands of citizens and that these are consumers of data, but do not generate opinions. Despite having infrastructure and institutions there is no appropriation of the possibilities of Electronic Government.

<sup>1</sup> Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador)  
E-mail: [arsuing@utpl.edu.ec](mailto:arsuing@utpl.edu.ec)

<sup>2</sup> Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador)  
E-mail: [pbarraqueta@utpl.edu.ec](mailto:pbarraqueta@utpl.edu.ec)

<sup>3</sup> Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador)  
E-mail: [lkcario@utpl.edu.ec](mailto:lkcario@utpl.edu.ec)

Neither are conditions conducive to strengthening citizen participation. Ecuador has a way to go to have effective, responsible and inclusive institutions that bring the Millennium Development Goals closer through the efficient use of information and communication technologies.

**Keywords:** local government; information; citizen participation; public politics; ICT.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. El Gobierno Abierto y las TIC. 3. El marco político y normativo del Gobierno Electrónico en Ecuador. 4. Metodología. 5. Resultados. 6. Conclusiones. 7. Referencias

**Cómo citar:** Suing, A.; Barraqueta Molina, P.; Carpio-Jiménez, L. “Orientación al ciudadano en el “gobierno electrónico” de los municipios del Ecuador”: *Teknokultura*, vol. 15 (1) 2018, pp. 39-53.

## 1. Introducción

Las relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos están mediadas por las tecnologías de la información y comunicación, las cuales modifican las dinámicas sociales y pueden significar cambios en los sistemas democráticos. La información pública, además de ayudar a la promoción de la democracia, genera riqueza social e incluso económica. La creación de conocimiento hace posible el diálogo entre las organizaciones y los ciudadanos además de facilitar un contexto favorable para el Desarrollo sostenible, una de las preocupaciones de la ONU. Los Objetivos del desarrollo del Milenio animan a que los Estados faciliten el gobierno electrónico y la formulación de iniciativas innovadoras hasta el año 2030 a partir de la creación de instituciones públicas eficaces, responsables e inclusivas para democratizar la educación y disminuir los índices de pobreza. Bajo este punto de vista, es necesaria una administración pública orientada a la promoción de la participación ciudadana y a la promoción de políticas públicas, desde una estructura institucional responsable e inclusiva.

## 2. El Gobierno Abierto y las TIC

El Gobierno Abierto es una doctrina política que sostiene que los temas de la administración pública deben ser abiertos y crear espacios de participación y colaboración ciudadana (Esparza, 2015; Stalker, 2013). Para lograrlo, es ineludible que las voces de los ciudadanos sean escuchadas y se reflejen en las políticas gubernamentales.

La expresión Gobierno Abierto surge a inicios de la segunda mitad del siglo XX (Parks, 1957), como sinónimo de rendición de cuentas públicas en Estados Unidos, durante los debates de la Ley de Información en 1966 (OCDE, 2015). El concepto recibió impulso gracias a la publicación del *Memorandum on Transparency and Open Government*, propuesto por Barak Obama en 2009. En este documento se mencionan tres ejes: Transparencia, Participación y Colaboración, en los que convergen múltiples miradas y que son en los principios guía del Gobierno Abierto (Noveck, 2009; Stalker, 2013).

Las TIC aportan acciones específicas del gobierno electrónico, especialmente en comunicación directa entre los ciudadanos y los gobiernos, pero también en las redes sociales. A estas actividades se deben sumar otras que ayuden a la concreción de los objetivos del Gobierno Abierto, en especial aquellas centradas en la transparencia y la rendición de cuentas.

Tanto el gobierno abierto como el gobierno electrónico parten de “la Ilustración y, posteriormente, de los debates de los fundadores de la democracia estadounidense” (Villoria y

Ramírez, 2013, p. 76). Ambos están encaminados a la búsqueda de una sociedad equilibrada y tolerante. Desde la teoría política, los principios del Gobierno Abierto se fundamentan en el pluralismo de valores propuesto por Berlin (1999), en el sentido que las tensiones y resistencias sociales conducen a la democracia y convivencia de elementos distintos.

La innovación tecnológica y el crecimiento en el acceso a Internet, favorecen el ejercicio del gobierno electrónico y el desarrollo social al permitir el descubrimiento de expresiones de diversidad. Por tanto, “la sociedad de la información puede contribuir al reconocimiento de la multiculturalidad, la diversidad lingüística, y el conocimiento entre los pueblos” (CLAD, 2007, p. 5).

Desde finales del siglo pasado se ha pensado en optimizar los beneficios de las TIC para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En América Latina la principal actividad es incitar a los Estados para que dispongan las tecnologías al servicio de los ciudadanos y que impongan los mecanismos necesarios para su efectiva utilización.

Es cada vez más frecuente relacionar las actividades que se direccionan por medio de las TIC con el concepto de buen gobierno y la provisión de servicios e información pública. En contrasentido, no todas las administraciones públicas están listas para responder a los problemas latentes de la comunicación digital. La falta de preparación contribuye a generar “una sensación de no respuesta oportuna, lo que lleva a que actores sociales diferentes al gobierno intenten dar solución de tales problemáticas por su propia cuenta” (Londoño, Vélez y Cardona, 2015, p. 155).

Existen varias experiencias que sirven como ejemplo de la apertura de información e interacción con los ciudadanos. La mayoría de gobiernos locales en América Latina suelen implementar páginas Web como mecanismos visibles que aún deben provocar diálogos, es decir, ser considerados espacios para la interacción. Los gobiernos electrónicos se concentraron en ofertar servicios electrónicos e información; no obstante no ha crecido la participación ciudadana; por tanto es necesario activarla mediante políticas públicas.

Gracias a las TIC e Internet el concepto clásico de participación ciudadana pasó de la militancia, la participación en organizaciones políticas y la promoción del voto, a la interacción entre ciudadanos y gobiernos. Ahora los ciudadanos deliberan y deciden (Schneider y Welp, 2011). La participación ciudadana debería ser entendida parte de la política pública, ya que “integra cada vez más a la agenda de los gobiernos locales de los países con régimen democrático liberal en occidente” (Ramírez, 2012, p. 101). Actividad que debería darse desde el nivel más cercano a los ciudadanos; es decir el municipio o cabildo que son el contacto más cercano con las personas.

### **3. El marco político y normativo del Gobierno Electrónico en Ecuador**

Para aprovechar el gobierno electrónico y provocar participación ciudadana el Estado ecuatoriano trazó el Plan Nacional de Gobierno Electrónico en 2017 (SNAP, 2014). La consecución de este plan trae implícito el uso de los medios digitales como instrumento para que las personas se comuniquen con el gobierno.

La República del Ecuador se divide política y administrativamente en provincias y cantones conocidos como Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD– (municipios). En la actualidad hay 24 provincias y 221 municipios (INEC, 2017a). Tres instrumentos configuran el marco jurídico del Gobierno Electrónico: La Constitución Política, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

La Constitución de la República del Ecuador señala, en sus artículos 95, 225 y 238, que los ciudadanos participarán en la planificación, gestión y control de los asuntos

públicos de las instituciones del Estado. Además, especifica que los Gobiernos Autónomos Descentralizados constituyen parte del sector público (Registro Oficial, 2011).

Por su parte el COOTAD, en los artículos 53 y 54, establece que los gobiernos municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, que entre sus funciones tiene la implementación de sistemas de participación ciudadana y el seguimiento y rendición de cuentas para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas (Registro Oficial, 2010).

En cuanto al acceso a la información pública, la Ley Orgánica de Transparencia a la Información Pública (Registro Oficial, 2004), indica que todas las instituciones del Estado presenten la información correspondiente a la administración y uso de recursos públicos, incluyendo el presupuesto anual, los procesos de contratación, compra de bienes y servicios y la rendición de cuentas; además de la información de carácter administrativo y los servicios que ofertan.

Los gobiernos locales han empezado a estructurar sus gobiernos electrónicos aún a pesar que no hay un modelo establecido. Estas instancias político-administrativas inician con páginas Web, en las que insertan planes de trabajo, datos, rendiciones de cuentas, presupuestos, mapas, enlaces u otros, pero sin identificar la información actualizada. Lo que incide en el cumplimiento de una de las funciones que tendría el gobierno electrónico en Ecuador, a saber: consolidar la democracia y crear nuevos espacios de gobierno y participación democrática, desde la promoción de escenarios y mecanismos que aseguren una mayor participación de sus ciudadanos (SNAP, 2014).

El 50,5% de la población del Ecuador ha utilizado Internet en los últimos 12 meses. La provincia con mayor uso de Internet en el año 2015 fue Galápagos con el 67,7%, mientras que Bolívar con el 32,1% es la provincia con menor uso (INEC, 2017b). En la encuesta sobre gobierno electrónico de 2016 de las Naciones Unidas, Ecuador ocupó el puesto 74 en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDGE). El informe global muestra “resultados positivos al tener cumplimientos superiores al 50%. Esto ubicaría al Ecuador dentro del nivel avanzado y se proyectaría hacia el nivel transaccional” (Robayo, 2017, p. 47). Por lo que Ecuador está en condiciones de fortalecer el gobierno electrónico al contar con un marco institucional que permitiría a las administraciones públicas municipales, acercarse a sus ciudadanos.

El problema, formulado como pregunta es: ¿Los GAD del Ecuador incorporan cambios tecnológicos que promueven la participación ciudadana en pro de una gestión eficiente de desarrollo sustentable, en un marco de valores y tolerancia? El objetivo de la investigación es conocer el cumplimiento de los gobiernos autónomos descentralizados a las disposiciones del COOTAD y de la LOTAIP, en la promoción del compromiso y la participación ciudadana.

Las hipótesis de la investigación son:

1) Más del 50% de los sitios Web de los gobiernos municipales del Ecuador cumplen con las disposiciones de la LOTAIP, específicamente en los criterios de:

- a. Información de contacto de la administración
- b. Presentación del Plan de Desarrollo.
- c. Publicación de ordenanzas y resoluciones.
- d. Publicación del Plan Operativo Anual de Inversiones.
- e. Presentación del Informe de Rendición de Cuentas.
- f. Información de sectores y servicios de gobierno.

g. Información comprensible para el ciudadano común y detalle de trámites.

2) Hay mayor cumplimiento de los criterios de orientación al ciudadano en las páginas Web de los GAD municipales del Ecuador que poseen mejor distribución en el consumo de bienes y servicios.

3) Pese a contar con condiciones institucionales y jurídicas expresadas en el COOTAD y de disponer de infraestructura, como señala el IDGE, no se ha desarrollado ampliamente la participación ciudadana en la gestión política local a través del gobierno electrónico de los GAD municipales del Ecuador.

#### 4. Metodología

La metodología empleada es cuantitativa y cualitativa. Sobre la base de la investigación titulada: “Ciudadanos y gobierno electrónico: la orientación al ciudadano de los sitios Web municipales en Colombia para la promoción de la participación” (López-De Castro y García Alonso, 2016) entre junio y julio de 2017 se midieron de forma dicotómica 30 variables en 221 sitios Web de los GAD municipales del Ecuador. Las variables agrupadas en tres categorías: Provisión de información, Consulta y Participación activa del ciudadano (cuadro 1), corresponden a “las tres dimensiones señaladas por la OCDE para la promoción de la participación ciudadana” (López-De Castro y García Alonso, 2016, p. 291).

Tabla 1. Variables de estudio. Fuente: López-De Castro y García Alonso (2016, p. 291)

Orientación al ciudadano	Nº	Variables
Provisión de información	1	Información de contacto de la administración
	2	Opción de traducción de la página
	3	Herramientas para personas discapacitadas
	4	Plan de Desarrollo
	5	Plan de Ordenamiento Territorial
	6	Publicación de ordenanzas y resoluciones
	7	Plan Operativo Anual de Inversiones
	8	Presupuesto de 2017
	9	Informe, presentación, video o documento de Rendición de Cuentas
	10	Información integrada de sectores y servicios de gobierno
	11	La información comprensible para el ciudadano común y detalle de trámites
	12	Usa estadísticas
	13	Se usan categorías estandarizadas en cada período para facilitar comparación
	14	La extensión de los documentos facilita y motiva su revisión por parte del ciudadano común
	15	Hay una función que permite la búsqueda al interior de los documentos
	16	Hay funciones o herramientas que permiten compartir los documentos
	17	Hay funciones o herramientas que permiten a los ciudadanos opinar sobre los documentos
	18	Hay foros o salas de discusión sobre los documentos de Rendición de Cuentas
	19	Hay encuestas sobre los documentos de Rendición de Cuentas

Orientación al ciudadano	Nº	Variables
Consulta	20	Comunicación en redes sociales
	21	Espacios de discusión
	22	Hay motor de búsqueda
	23	Buscador de documentos archivados
	24	Encuestas online
Participación activa del ciudadano	25	Mapas o documentos para consulta en territorio
	26	Plataformas de innovación y co-creación
	27	Evaluación de políticas, programas y gestión
	28	Herramientas de comunicación
	29	Eventos off line (calendarios, comunicados de prensa, etc.)
	30	Fechas y horas de las sesiones de Concejo

En Ecuador los rangos de desigualdad son medidos por el Instituto Nacional de Estadísticas (INEC), a través del coeficiente de Gini, cuyos resultados varían entre 0 y 1. Esta medida de distribución de la riqueza permite conocer el comportamiento de los gobiernos autónomos descentralizados respecto al Gobierno Abierto y los criterios de transparencia. Se considera el índice de Gini para determinar si existe relación entre la distribución de la riqueza y la participación ciudadana.

La metodología cualitativa fue aplicada por medio de 51 entrevistas semiestructuradas realizadas en julio de 2017 a actores vinculados a la gestión pública local (cuadro 2). Las preguntas giran en torno a: la intención de los gobiernos autónomos descentralizados para promover el gobierno electrónico, las potencialidades de adoptar las TIC en la gestión de los gobiernos municipales y la participación de la ciudadanía.

Tabla 2. Perfiles de entrevistados. Fuente: Elaboración propia

Perfiles	Nº	Proporción
Concejales y ex concejales (políticos)	13	25.0%
Editores de medios de comunicación y periodistas	12	23.5%
Ciudadanos usuarios de medios digitales	12	23.5%
Docentes de facultades de comunicación	7	14.0%
Comunicadores institucionales de los GAD	7	14.0%
Total	51	100.0%

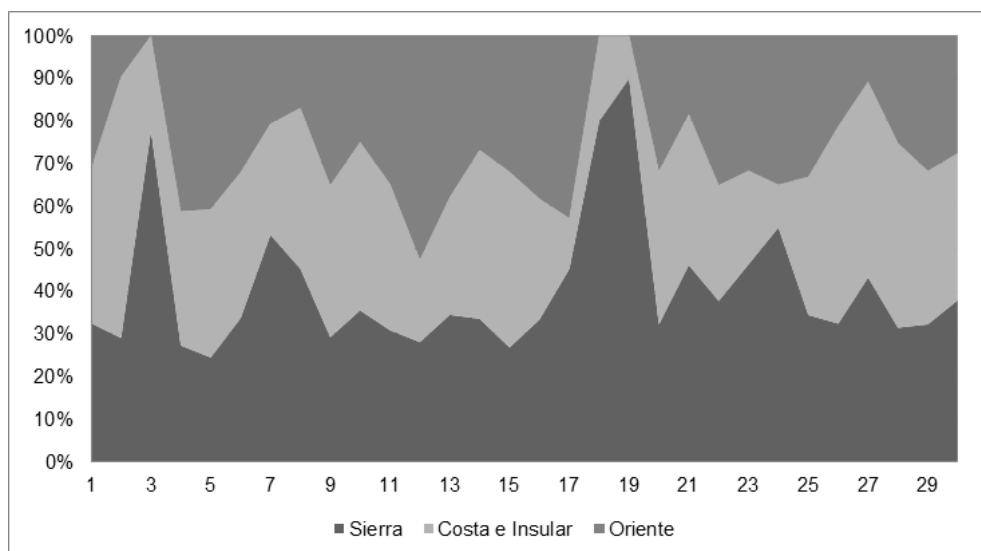
## 5. Resultados

Los porcentajes de cumplimiento de las variables de orientación al ciudadano por los gobiernos locales municipales del Ecuador están en el cuadro 3. La información se presenta en función de los niveles de desigualdad por consumo y por regiones geográficas. El promedio de cumplimiento de los criterios de orientación al ciudadano por los GAD es de 38% con una desviación estándar de 13%. Las provincias que acogen a los GAD de mayor cumplimiento son Azuay (63%) y Chimborazo (58%). Las provincias cuyos GAD cumplen en menor proporción son Tungurahua (22%) y Bolívar (15%). La distribución gráfica de las 30 variables se presenta en la figura 1.

Tabla 3. Cumplimiento de participación ciudadana. Fuente: basado en los datos del INEC – ECV (2015)

Desigualdad baja por consumo			Región Sierra	
Provincias	Coefficiente de Gini	Promedio indicadores	Provincias	Promedio indicadores
Galápagos	0,2952	54%	Azuay	63%
El Oro	0,3399	35%	Bolívar	15%
Santa Elena	0,3404	30%	Cañar	40%
Los Ríos	0,3524	36%	Carchi	56%
Zamora Chinchipe	0,3614	42%	Chimborazo	58%
Carchi	0,3635	56%	Cotopaxi	22%
Esmeraldas	0,3695	32%	Imbabura	31%
Santo Domingo de los Tsáchilas	0,3701	39%	Loja	54%
Promedio		41%	Pichincha	45%
Desviación estándar		9%	Tungurahua	22%
Desigualdad media por consumo			Promedio	41%
Provincias	Coefficiente de Gini	Promedios indicadores	Desviación estándar	16%
Manabí	0,3715	41%	Región Costa e Insular	
Cañar	0,3768	40%	Provincias	Promedios indicadores
Sucumbíos	0,3779	47%	El Oro	35%
Guayas	0,3876	36%	Esmeraldas	32%
Bolívar	0,3877	15%	Galápagos	54%
Azuay	0,3917	63%	Guayas	36%
Tungurahua	0,3929	22%	Los Ríos	36%
Cotopaxi	0,3959	22%	Manabí	41%
Promedio		36%	Santa Elena	30%
Desviación estándar		15%	Santo Domingo de los Tsáchilas	39%
Desigualdad alta por consumo			Promedio	38%
Provincias	Coefficiente de Gini	Promedios indicadores	Desviación estándar	7%
Loja	0,4006	54%	Región Oriente	
Chimborazo	0,4032	58%	Provincias	Promedios indicadores
Pichincha	0,4062	45%	Morona Santiago	28%
Imbabura	0,4065	31%	Napo	33%
Orellana	0,4334	23%	Orellana	23%
Pastaza	0,4496	25%	Pastaza	25%
Morona Santiago	0,4528	28%	Sucumbíos	47%
Napo	0,4811	33%	Zamora Chinchipe	42%
Promedio		37%	Promedio	33%
Desviación estándar		13%	Desviación estándar	9%

Figura 1. Representación de participación ciudadana. Fuente: elaboración propia



El examen de los sitios Web arroja que el 80% de las páginas (variable 1, gráfico 1), publican información de contacto de los concejales y el alcalde. Sin embargo, falta el nombre del administrador del sitio y existen pocos elementos multimedia. Los gobiernos locales que publican los documentos de planificación lo hacen en formato “pdf”, con terminología técnica. El Plan de Ordenamiento Territorial que usualmente forma parte del Plan de Desarrollo demanda que los lectores sean pacientes para ubicar la información que necesitan.

Las publicaciones de decretos y acuerdos están presentes en las secciones de transparencia, rendición de cuentas y noticias. El mayor problema es la clasificación, pues no existe un patrón. Las páginas web cuentan con apartados dedicados a la rendición de cuentas, de fácil acceso, que suelen estar anclados al menú principal. La información publicada remite a páginas con información del gobierno, sin mucho detalle pero de fácil comprensión. No se publican estadísticas pero sí existen datos de los proyectos cumplidos. Los Informes anuales de Rendición de Cuentas, que tienen una extensión promedio de 15 páginas en formato .PDF.

Las páginas web de los municipios del Ecuador cumplen con las disposiciones de la LOTAIP en los siguientes porcentajes:

- 48% presentan el Plan de Desarrollo (variable 4, gráfico 1).
- 62% publican ordenanzas y resoluciones (variable 6, gráfico 1).
- 31% publican el Plan Operativo Anual de Inversiones (variable 7, gráfico 1).
- 73% presentan el Informe de Rendición de Cuentas (variable 9, gráfico 1).
- 51% presentan información de los sectores y servicios de los gobiernos municipales (variable 10, gráfico 1).
- 76% presentan información comprensible para el ciudadano común y el detalle de trámites (variable 11, gráfico 1).



En la mayoría de las páginas web analizadas, los canales de comunicación son de una sola vía. No siempre los visitantes puedan dejar comentarios o sugerencias, ni se dan opciones para que los usuarios puedan registrarse, compartir o acceder a formularios respecto a algún trámite. Tampoco existen espacios para saber con anterioridad la agenda del cantón.

El principal incumplimiento encontrado en el análisis realizado en este trabajo es la falta de accesibilidad. Por ejemplo, pocas de las páginas web analizadas disponen de audios (*podcast*) para invidentes. Además, no todas presentan la traducción al inglés. Solo hay un caso que, a efectos de motivar el turismo, permite la traducción a quichua e inglés (GAD de Rumiñahui). Por tanto, el cumplimiento de las variables es la siguiente: 10% presentan la opción de traducción (Variable 2, gráfico 1), mientras que el 3% poseen herramientas para personas discapacitadas (Variable 3, gráfico 1).

Ninguna página web analizada tiene el mismo *template*. Cada portal tiene su propio diseño, índice e información que considera necesaria. Las noticias frecuentemente aparecen como *plug-in*, de manera aleatoria. La información visual como fotos, videos o animaciones es mínima, desaprovechando la hipertextualidad y multimedia. Se cumple con las formalidades de funcionamiento, pero la potencialidad de los recursos digitales deja un campo aún inexplorado. No todas las páginas implementan *chats*, herramientas para publicar videos como *YouTube* o redes sociales. En algunos casos, la opción de contacto de los ciudadanos está limitada únicamente a facilitar un número de teléfono o correo convencional. Por tanto, no hay una intención clara de promover diálogos abiertos entre autoridades y ciudadanos.

Los servicios en línea son poco utilizados lo frecuente es conservar el modelo de atención física. Solo los GAD de las grandes ciudades han incorporado plataformas tecnológicas que mejoran las prestaciones al público, los ciudadanos deben ir menos a sus instalaciones, se pueden pagar en línea los impuestos prediales, matriculación vehicular, separar turnos para atención médica o ingresar solicitudes para aprobación de planos y construcciones. Una novedad es el empleo de *Google Maps* para representar el área geográfica y la sincronización a través de dispositivos electrónicos.

La mayoría de los cabildos vuelcan sus esfuerzos a las redes sociales y aunque la participación de estas sea poco relevante, la popularidad hace que los usuarios busquen información a través de *Facebook* o *Twitter* antes que en las web oficiales. Incluso, cuando los ciudadanos participan en las redes sociales lo hacen para demostrar inconformidad por falta de obras o para replicar mensajes de rechazo. El cumplimiento del criterio de consulta es:

- 72% presenta herramientas de comunicación en redes sociales (Variable 20, gráfico 1).
- 22% tiene espacios de discusión (Variable 21, gráfico 1).
- 50% tiene motor de búsqueda (Variable 22, gráfico 1).
- 7% incluye encuestas on line (Variable 24, gráfico 1).
- 51% hace uso de mapas para consultas de territorio (Variable 25, gráfico 1).

La participación ciudadana no es evidente, no existen enlaces visibles, y hay pocos espacios habilitados para que los ciudadanos expresen sus inquietudes y dialoguen. La participación se promueve de manera interna, sin hacer mayor uso de medios digitales, a través de correos privados. Los principales órganos de participación ciudadana son tradicionales y están incluidos en la estructura formal como

las Comisiones de Sugerencias y Reclamos, los Consejos de Entidades Ciudadanas o los Consejos de Integración. El cumplimiento del criterio de participación activa del ciudadano es:

- 36% posee plataformas de innovación y co-creación (Variable 26, gráfico 1).
- 12% evalúa las políticas, programas y gestión (Variable 27, gráfico 1).
- 65% presenta herramientas de comunicación (Variable 28, gráfico 1).
- 70% presenta eventos *off line* (Variable 29, gráfico 1).
- 19% presenta las fechas y horas de las sesiones de Consejo (Variable 30, gráfico 1).

Por otro lado, las opiniones de los entrevistados rondan en torno a tres ejes: TIC, Gobierno Electrónico y Participación. Debido a la amplitud del número de participantes, las respuestas se presentan de forma continua en torno a los tópicos señalados. Las TIC ayudan a que la comunicación sea democrática, inclusiva y equitativa, son herramientas que permiten interactuar activamente, los mayores beneficios de las TIC están en:

- La atención durante todos los días sin horarios marcados, pues liberan de la necesidad de trasladarse a las dependencias municipales e inciden en ahorrar tiempo.
- Mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos.
- Mayor cobertura. Puede llegar con más servicios a amplias áreas geográficas.
- Transparencia en la gestión y la contratación pública.

Las TIC son valoradas como el primer paso hacia ciudades equitativas e inclusivas lo que supone facilitar la comunicación y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. La mayoría de los entrevistados opinan que la participación ciudadana es clave en la toma de decisiones, pero también señalan deficiencias en la utilización de los sitios Web. Así lo resalta Alvaro Tumbaco, asesor del gobierno local del cantón Yaguachi: “La innovación permanente y la actualización de los portales debe ser una constante por parte de los municipios. Actualmente los usuarios deben esperar un tiempo para que se cargue el portal y funcione correctamente” (A. Grandal, comunicación personal, 10 de julio, 2017).

Por su parte, Juan Mora, Director de Relaciones Externas del GAD de Tungurahua explica que “las falencias de los portales es provocada por la falta de conocimiento en el manejo de las herramientas informáticas y por la obligatoriedad de cumplir con la normativa, mas no por el afán de servicio” (F. Cevallos, comunicación personal, 12 de julio, 2017).

Los entrevistados opinan que la Era Digital da un “vuelco total” a la forma de hacer gobierno. La Sociedad de la Información exige una actitud proactiva, orientada a incorporar las TIC en las instituciones públicas y mejorar su desempeño. Las nuevas plataformas permiten estar cerca de la administración de las ciudades. Los entrevistados acentúan las ventajas del GE, como ocurre con Hermel Alemán, ex concejal del gobierno autónomo descentralizado de Gualaquiza, quien remarca la optimización de recursos que se logra gracias a los servicios electrónicos aunque con resultados no extendidos masivamente (J. Bermeo, comunicación personal, 17 de julio, 2017).

Pablo Ponce, ex concejal de Quito, destaca a los medios sociales por la “posibilidad de los usuarios de interactuar en las redes sociales y demandar servicios y atención” y señala que otra de las ventajas “que ha traído el gobierno electrónico es la agilización de los servicios” (G. Calle, comunicación personal, 3 de julio, 2017).

Para los entrevistados los beneficios del gobierno electrónico dependen de la actitud democrática de las autoridades y ello marcará la acogida que den a las opiniones de los ciudadanos, señalan que mientras más se escuche a la gente, mayor diversidad y pluralidad existirá en la gestión municipal. Sin embargo, no es posible hablar de democracia y participación si no hay equilibrio en el acceso a las TIC. Mientras no haya espacios para capacitar a los ciudadanos en el uso de herramientas virtuales y al mismo tiempo exista financiamiento para fomentar el uso de las plataformas en línea el gobierno electrónico estará lejano.

Es común entre los entrevistados señalar que los gobiernos autónomos descentralizados tendrían retroalimentación y apoyo para auditar los servicios que brindan, destacaron la necesidad de interacción directa entre el gobierno local con la comunidad para que los procesos funcionen. Para los actores vinculados a la gestión pública local la democratización en la toma de decisiones se nutre a través de las TIC, son herramientas que deben ayudar a provocar cambios en la gestión institucional y en políticas públicas que consideren las opiniones de los ciudadanos. Hoy ya no se habla de gobierno electrónico, que es la oferta de servicios en línea, sino de Gobierno Abierto, que comprende y representa una forma de gobernanza de las ciudades a través de mecanismos de democracia deliberativa en la toma de decisiones.

## 6. Conclusiones

Las Web de los GAD municipales del Ecuador no entregan información de calidad, afirmación que se evidencia en la forma de compartir los contenidos, los archivos publicados son difíciles de ubicar y entender. Solo el 50% de los sitios tienen implementados motores de búsqueda. Son muy pocos los sitios que cumplen con los criterios de traducción (10%) y accesibilidad (3%), además hay poca atención a criterios de arquitectura y diseño.

Pese a la alta presencia de medios sociales en los sitios Web (72%), hay poco desarrollo de espacios de discusión (22%). Es decir, no hay presencia consistente de atención a las demandas ciudadanas. La oferta de servicios en línea en los gobiernos locales no es completa. Geovanny Naula, concejal municipal, explica que “se cumple un rol informativo pero aún no hay la suficiente interactividad” (J. Amendaño, comunicación personal, 19 de julio, 2017). “La insuficiencia en los servicios y en la comunicación bidireccional entorpece el diálogo y el conocimiento para la toma de decisiones” indica Eduardo del Pozo, ex Vicealcalde de Quito (K. Von-Lippke, comunicación personal, 7 de julio, 2017).

Con excepción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las provincias de Azuay y Chimborazo, el promedio de cumplimiento de los criterios de orientación al ciudadano es menor al 50%, falta fortalecer las condiciones operativas e institucionales hacia el GE.

La verificación de hipótesis es:

- La primera hipótesis se rechaza ya que el promedio de cumplimiento de los criterios de orientación al ciudadano en los sitios Web de los GAD es de 38% (cuadro 3).
- La segunda hipótesis se acepta. Más del 50% de los sitios Web de los GAD cumplen con las disposiciones de la LOTAIP (variables: 1, 4, 6, 7, 9, 10, 11 y gráfico 1). El promedio es de 60%.
- La tercera hipótesis es correcta. Existe mayor cumplimiento de los criterios de orientación al ciudadano en los sitios Web de los GAD municipales que posee baja desigualdad en el consumo de bienes y servicios (cuadro 3). Los GAD municipales con coeficientes de Gini cercanos a cero alcanzan 41% en promedio, mayor a desigualdad media (36%) y desigualdad alta (37%). Esto manifiesta que existe relación entre la distribución de la riqueza y la participación ciudadana. El incentivo para incrementar la participación en las administraciones locales y mejorar la tolerancia pasa por optimizar la distribución de la riqueza.
- La cuarta hipótesis se acepta. Pese a contar con condiciones institucionales y jurídicas expresadas en el COOTAD y de infraestructura, como señala el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico, no se ha desarrollado ampliamente la participación ciudadana en la gestión política local a través del gobierno electrónico de los GAD. Para los actores vinculados a la gestión pública local que fueron entrevistados, aunque valoran la participación ciudadana, no existe apertura al momento de recibir opiniones ni existe equilibrio en el acceso a las TIC.

Aún no existe una apropiación desde los gobiernos municipales de las posibilidades del gobierno electrónico ni se ubican las condiciones para fortalecer la participación ciudadana en la gestión local a través de las TIC. El Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas ubica a Ecuador en el puesto 74, lo que implica que cuenta con adecuado alcance y calidad de los servicios en línea así como acceso a ancho de banda y recursos humanos formados.

El estudio evidencia en alta medida el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; por lo tanto, pese a un esfuerzo formal y de respeto a los derechos que deriva de la Constitución del Ecuador, no se logra la apropiación ni el ejercicio del marco legal y de gestión por parte de los ciudadanos.

Sin el enfoque hacia los ciudadanos y el desarrollo de condiciones para su participación en la gestión local a través de instituciones públicas eficaces y prácticas de transparencia, es posible pronosticar un rezago en alcanzar los ODM de las Naciones Unidas y consecuentemente se mantienen esquemas de inequidad y pobreza. No ocurre, por lo evidenciado, una apropiación de las TIC; los gobiernos locales están distantes de cumplir los principios de un gobierno abierto, las tecnologías y los elementos de gobierno electrónico implementados son un medio para la participación ciudadana.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al no avanzar en prácticas de gobierno abierto que estimulen la organización y gestión ciudadana, no permiten un clima de tolerancia hacia acuerdos que apunten al desarrollo sostenible. La oportunidad de aprovechar la tecnología para la participación se pierde. Los ciudadanos viven dos dimensiones de relación con las instituciones. Por una parte, deben gestionar

la Web 2.0 en procesos de consumo; y por otra, una vinculación mecánica, con poca interacción digital, en el ejercicio de sus derechos.

La visión optimista de algunos investigadores en el sentido de que las TIC serían la oportunidad para ampliar con eficiencia la equidad y la participación de los ciudadanos en los gobiernos locales no se cumple, existen altos niveles de implicación ciudadana. La teoría política del pluralismo de valores permite comprender que las TIC en sí mismas no significan participación, la técnica es un medio para llegar a consensos a través de una participación ciudadana que aún está pendiente.

La evaluación positiva de los entrevistados a los beneficios del gobierno electrónico constituye un punto importante para avanzar hacia administraciones abiertas y provocar equilibrio en la configuración del poder público así como mejorar la distribución de la riqueza, como se postula desde la teoría política, es decir el predominio de sistemas tolerantes, sin embargo las limitaciones observadas hacen lejano el aprovechar las oportunidades de un Gobierno Abierto. Las restricciones están, más que en elementos de forma, en la integración real de las voces de los ciudadanos en el ejercicio de las políticas públicas.

Hay un avance en implementar elementos de forma, por ejemplo el hecho de que todos los gobiernos seccionales cuenten con sitios Web, pero los diálogos entre las administraciones y los ciudadanos son una asignatura pendiente. Se cumple con los criterios de forma pero es necesario provocar procesos educativos para que tanto los representantes políticos como los ciudadanos asuman una dimensión de corresponsabilidad en la gestión de los recursos públicos.

Existen, aunque con falencias, mayores horarios de atención, opciones en línea, mayor cobertura de servicios públicos gracias a la implementación de las TIC pero queda camino por andar hacia el logro pleno de los principios de un GA: Transparencia, Participación y Colaboración, es una relación de doble vía que requiere la retroalimentación de los administradores públicos.

Los marcos jurídicos propuestos en Ecuador hacia el gobierno electrónico y la transparencia serían suficientes y evidenciarían que no es la ausencia de leyes lo que dificulta alcanzar administraciones abiertas sino el poco cumplimiento de los marcos reguladores y una débil cultura ciudadana de compromiso hacia la participación en la administración pública.

Aunque hay carencias en aspectos de forma como permitir comentarios de los ciudadanos en los sitios Web o colocar protocolos de accesibilidad, el mayor reto está en lograr una cultura de participación que incluso a través de vías tradicionales permita el diálogo y la atención a las demandas reales del público. En este punto cabe cuestionarse si acaso la poca participación está relacionada con la necesidad de mejorar los niveles de alfabetización mediática, es decir ayudar en la formación de competencias informacionales para que las personas ejerzan una “ciudadanía digital” y así fortalecer unas capacidades que independientes del medio permitan el derecho de las personas a una vida digna.

El fondo, la razón de ser de las implementaciones tecnológicas del gobierno electrónico debería dejar de ser una moda para alcanzar su verdadero fin que es lograr una mejor calidad de vida; tal como postulan los ODM. La evolución tecnológica es el medio para llegar a un desarrollo sustentable y tolerante. Hay evidencias que señalan un norte claro en los Gobiernos Autónomos Descentralizados pero faltan compromisos y procesos educativos concretos.

La pregunta que motivó esta investigación, conocer si “los GAD del Ecuador incorporan cambios tecnológicos que promueven la participación ciudadana en pro de una gestión eficiente de desarrollo sustentable, en un marco de valores y tolerancia”, debe responderse través de la adopción de decisiones públicas de los GAD apoyados en mecanismos creativos e ímpetu para invitar permanentemente a los ciudadanos a participar.

## 7. Referencias

- Berlín, I. (1999). *Concepts and Categories. Philosophical Essays*. Londres: Pimlico.
- CLAD —Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo— (2007). Carta Iberoamericana De Gobierno Electrónico. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007 [en línea]. Disponible en: [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/at_download/file). [2017, 10 de agosto].
- Esparza, J (2015). Auditoría abierta. Alianza para el Gobierno Abierto. *Quid Iuris*, 9 (28), 75-88
- INEC - ECV (2015). Encuesta de condiciones de vida. Sexta Ronda 2013-2014 [en línea]. Disponible en: [http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web-inec/ECV/ECV\\_2015](http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web-inec/ECV/ECV_2015). [2017, 2 de agosto].
- INEC (2017a). Clasificador Geográfico Estadístico – DPA [en línea]. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/clasificador-geografico-estadistico-dpa/>. [2017, 25 de julio].
- INEC (2017b). Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC’S) 2015 [en línea]. Disponible en: [http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/TIC/2015/Presentacion\\_TIC\\_2015.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2015/Presentacion_TIC_2015.pdf). [2017, 3 de agosto].
- López-De Castro, S. y García Alonso, R. (2016). Ciudadanos y gobierno electrónico: la orientación al ciudadano de los sitios Web municipales en Colombia para la promoción de la participación. *Universitas Humanística*, 82(82), 279–304.
- Londoño, A., Vélez, O. y Cardona C. (2015). Participación social en medios de comunicación alternativos y redes sociales: Elementos para la acción gubernamental. *Chasqui*. (129), 147–164.
- Noveck, B. (2009). *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- OCDE (2015). *Gobierno Abierto en América Latina, Estudio sobre Gobernanza Pública*, OECD Publishing [en línea]. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>. [2017, 15 de noviembre].
- Parks, W. (1957). The open government principle: applying the right to know under the Constitution. *The George Washington Law Review*, 26 (1).
- Ramírez, J. (2012). La Política Pública de Participación Ciudadana en el gobierno local: Caso Alcobendas, España. *CONfines*. 8 (15), 101-131.
- Registro Oficial (2004). Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública [en línea]. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_cpccs\\_22\\_ley\\_org\\_tran\\_acc\\_inf\\_pub.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cpccs_22_ley_org_tran_acc_inf_pub.pdf) [2017, 2 de agosto].
- Registro Oficial (2010). Código orgánico, organización territorial, autonomía, descentralización [en línea]. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf) [2017, 2 de agosto].

- Registro Oficial (2011) Constitución de la República del Ecuador 2008 [en línea]. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf). [2017, 2 de agosto].
- Robayo, M. (2017). *Gobierno electrónico en el Ecuador: análisis de su implementación en el marco del plan nacional 2014-2017*. (Trabajo de titulación previo a la obtención del título de: Ingeniero de Sistemas). Universidad Politécnica Salesiana, Sede Quito [en línea]. Disponible en: <http://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/13682/1/UPS-ST002964.pdf>. [2017, 28 de julio].
- Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? *Íconos*. 40, 21-39.
- SNAP -Secretaría Nacional de Administración Pública- (2014). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico*. Quito: Secretaría Nacional de la Administración Pública.
- Stalker, G. (2013). Fortalecer la democracia desde abajo: gobiernos abiertos y locales. En Pardo, D. y Fernández, N. (Comp.), *El gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones* (pp. 45-69). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- United Nations (2016). United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in support of Sustainable Development. United Nations. New York [en línea]. Recuperado de: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>. [2017, 1 de agosto].
- Villoria, M. y Ramírez, A. (2013). Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo Un análisis desde la teoría política. *Gestión y Política Pública*, 69-103.