



Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

Nº 21: Enero - marzo 2020

Las TIC en la Gobernanza Pública del Ecuador pp. 23 - 41

Álvarez Zamora, Nasser Franklin; Ortega Galarza, Máximo; Garrido Gómez, Pablo Xavier

Universidad Central del Ecuador

Quito, Ecuador

Av. América.

nfalvarez@uce.edu.ec; mortega@uce.edu.ec; pxgarrido@uce.edu.ec

Las TIC en la Gobernanza Pública del Ecuador

Álvarez Zamora, Nasser Franklin; Ortega Galarza, Máximo; Garrido Gómez, Pablo Xavier

Universidad Central de Ecuador

nfalvarez@uce.edu.ec; mortega@uce.edu.ec; pxgarrido@uce.edu.ec

Resumen

La gobernanza permite identificar las interacciones entre gobierno y gobernados, parte fundamental de esta relación se denota en el acceso a la información por parte de los demandantes así, el objetivo del estudio fue identificar las Tecnologías de la Información y Comunicación, los programas e innovaciones que han dado soporte para el acceso a servicios públicos en función de los indicadores y avances en materia de gobierno electrónico. Se aplicó un enfoque investigativo cualitativo de tipo descriptivo-documental, abordando una revisión de páginas oficiales como: Redalyc, Science Direct, Yura Complexus, Redib... para recolectar datos actualizado sobre el tema. El principal resultado denota que los ecuatorianos utilizan las redes sociales y el internet en un 78%, de los cuales el 54% emplea este medio para realizar trámites gubernamentales, se reportan fallas en los programas institucionales como gobierno electrónico, donde no se efectúa una correcta interacción entre los ciudadanos y el Estado, mediante los chat, foros y participación ciudadana, concluyendo que lo últimos años Ecuador evolucionó en el uso de las TIC para la gobernanza pública, contando con leyes, herramientas y capacidad para mejorar el gobierno electrónico y de esta forma agilizar los procesos de gestión pública, no obstante existen varias limitaciones como la accesibilidad para los usuarios, comunicación incompleta entre las partes, la desconexión entre las distintas esferas de administración gubernamental, la capacitación de los ciudadanos en el uso de las TIC.

Palabras clave

Gobierno electrónico, Gobernanza pública, TIC, administración gubernamental

Abstract

Governance allows to identify the interactions between government and the governed, a fundamental part of this relationship is denoted in the access to information by the plaintiffs so, the objective of the study was to identify the Information and Communication Technologies, the programs and innovations that They have provided support for access to public services based on indicators and advances in the field of electronic government. A qualitative investigative approach of descriptive-documentary type was applied, addressing a review of official pages such as: Redalyc, Science Direct, Yura Complexus, Redib ... to collect updated data on the subject. The main result denotes that Ecuadorians use social networks and the Internet in 78%, of which 54% use this means to carry out government procedures, failures in institutional programs such as electronic government are reported, where a correct interaction is not made between citizens and the State, through chat, forums and citizen participation, concluding that in recent years Ecuador evolved in the use of ICT for public governance, with laws, tools and capacity to improve electronic government and in this way Streamline public management processes, however there are several limitations such as accessibility for users, incomplete communication between the parties, disconnection between different areas of government administration, training of citizens in the use of ICT.

Keywords

Electronic government, Public governance, ICT, government administration

La implementación y difusión de las TIC en una sociedad tiene una relación directa con el desarrollo económico de la nación, ha quedado demostrado en varios países que el aumento en la penetración de la banda ancha ha derivado en un consecuente aumento del PIB, lo que evidencia la relación de estas tecnologías con el desarrollo económico (Barragán & Guevara, 2016). Por otra parte, estas tecnologías también resultan importantes en temas sociales, permiten acceder a derechos, servicios y demandas sociales de las que muchos ciudadanos se veían excluidos, como el acceso a diversos servicios públicos, la reducción de trabas burocráticas a través de recursos digitales más eficientes, el derecho a la información y la transparencia gubernamental.

Es por ello que estas tecnologías se vuelven un insumo cada vez más necesario en las distintas esferas de gobernanza y gestión pública en todos los países del mundo. Para América Latina y El Caribe, el esfuerzo ha sido regional desde los años 90 (Barragán & Guevara, 2016), hasta materializarse en 2007 con un documento en el que los participantes se comprometen a incluir entre los planes de gobierno, programas para implementar el uso de las TIC en la gestión pública, y así, optimizar los procesos administrativos y de atención al ciudadano por parte del Estado (Zamora, Arrobo, & Cornejo, 2018).

En este sentido, Ecuador inaugura, en 2009, un “Plan de Gobierno Electrónico”, que busca una transición hacia los más altos estándares de eficiencia y mejoramiento de procedimientos en la instauración de las TIC en la gobernanza. A raíz de esta y otras iniciativas, el país ha logrado algunos registros importantes en este rumbo. En 2016, consiguió un ascenso en el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (IDGE), desde el puesto 92 al 74 (Zamora, Arrobo, & Cornejo, 2018). En este mismo sentido la implementación de herramientas tecnológicas orientadas al desarrollo del gobierno electrónico, el país registra 106 nuevos portales web, instalados para facilitar trámites y simplificar la gestión pública, principalmente. Por otro lado, el estudio internacional Latinobarómetro señala en 2012, que el índice de aceptación en Ecuador con respecto a la calidad de los servicios públicos era de 6,7 puntos sobre 10, superando con creces la media regional (Corporación Latibarómetro, 2012).

Estas cifras revelan la consecución de avances en esta materia. Sin embargo, existe lugares de Ecuador donde es limitado el acceso al internet, tal como está registrado en las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censo (2017), donde aproximadamente el 58,8% de los habitantes del país han usado internet en ese año, de los cuales el 66,9% es de la zona urbana y el 39,6% de la zona rural, además los pobladores no disponen de recursos económicos para el pago del servicio de internet, otros no conocen el manejo de dispositivos

electrónicos, lo que dificulta a los ecuatorianos acceder a los beneficios del uso de la gobernanza pública empleando las TIC, es por esta razón que el gobierno necesita de políticas eficientes y efectivas para solventar esta problemática y poder brindar un servicio de calidad desde el contexto social, político y económico (Palacio & Cabrera, 2017).

La noción de gobierno electrónico tiene varias acepciones. No obstante, las definiciones más precisas alrededor de este término giran en torno a la implementación de las nuevas tecnologías de la comunicación en las diferentes esferas de administración pública con el objetivo de impulsar el desarrollo de un país y la calidad de vida de los ciudadanos (Barragán & Guevara, 2016). Varias definiciones sitúan a la gobernanza como una reestructuración no solo del gobierno puntual de un determinado Estado, sino del modelo mismo de gobernabilidad allí aplicado, independientemente del gobierno de turno que se encuentre en el ejercicio del poder.

Una característica común entre las definiciones relacionadas a esta idea, es la noción de un sistema de gobierno que abandone la postura jerárquica y centralizada que caracteriza a los modelos de gobierno anteriores (Longo, 2010), que permitan una gobernabilidad incluyente, basada en el consenso de los diferentes sectores sociales, y no solo en la imposición de la agenda de gobierno por los medios necesarios. Así lo señala Rosenau, Czempiel, & Smith (1993), quien define la gobernanza “como un conjunto de reglas y de procedimientos, de convenciones y de principios elaborados de manera implícita por actores de lógicas diferentes, en ausencia de autoridad oficial y sin recurrir sistemáticamente a la fuerza militar” (p. 75).

De manera similar, Jaime & Sabaté (2005) señalan que “la gobernanza es la calidad de dirección manifestada en la conducción de la política de Estado” (p. 31). Estas definiciones configuran un modelo en donde la gobernabilidad procede no tanto del ejercicio del poder en sí, como de la capacidad para organizar ese ejercicio del poder hacia la consecución de objetivos sociales comunes, previamente consensuados entre todos los actores del Estado.

Bajo esta misma noción, Mayntz (2006) refiere el término Governance, cuya principal particularidad “es la acción conjunta, a partir de los intereses comunes, del Estado y la sociedad civil en la regulación de los asuntos colectivos” (p.107). De modo que gobernanza, implica la generación de una interdependencia entre estos dos sectores, que permita articular la demanda ciudadana y los consensos entre ambos grandes actores políticos, en la agenda y los programas de gobierno. Para ello, las tecnologías de comunicación digitales juegan un rol fundamental, no solamente como un mecanismo para hacer más eficientes los procesos y

servicios estatales, sino además, como una herramienta para abrir canales de participación ciudadana.

El potencial de las tecnologías de la comunicación para simplificar los procesos estatales, y generar mayor eficiencia en la gestión pública, por ello es evidente las primeras nociones de gobernanza electrónica que hacen énfasis en dicha característica, como lo señala Peñaherrera (2012), “para efectuar transacciones en el gobierno, es un requisito fundamental que la gobernanza electrónica utilice las tecnologías de información y la comunicación TIC”(p.12).

Esta noción devela algunas de las ventajas que conlleva la gobernanza electrónica en términos productivos y económicos. Como detalla el mismo autor, esta innovación ofrece nuevos horizontes de eficiencia para la gestión pública, como la potencial eliminación de trámites presenciales, la agilización exponencial de los procesos o la posibilidad de extender la disponibilidad de los servicios públicos a un horario ilimitado, a cualquier hora del día en cualquier día de la semana (Peñaherrera, 2012).

Sin embargo, la eficiencia de la gestión y la automatización de los procesos no son los únicos objetivos que persigue un modelo de gobierno electrónico. El propósito de este tipo de iniciativas estaría incompleto si se desconoce las demandas y obligaciones sociales que un gobierno electrónico debe atender, entre los cuales, el derecho a la información es uno de los más elementales.

La posibilidad de acceder a la información es un derecho fundamental para la ciudadanía. Para que una sociedad pueda considerarse propiamente democrática, es necesario “que los ciudadanos estén informados, dicho de otro modo, tengan suficiente conocimiento sobre el objeto de su participación” (Galindo, 2012. p. 50). Por tanto, la implementación de las TIC en la gestión del gobierno se torna en una posibilidad ya no solo para mejorar la atención al ciudadano, sino en una potencial herramienta para atender los derechos fundamentales de la ciudadanía y construir un sistema democrático sólido, puesto que “un sistema político democrático, es aquel que se encuentra fundamentado en la intervención informada y consciente de los ciudadanos en el ejercicio del poder, con la finalidad de desempeñarse óptimamente” (Galindo, 2012. p. 48)

Para garantizar estas condiciones, no se puede ver a la información como un producto a difundir masivamente en una sola vía. Se debe poner la información al alcance de la ciudadanía, de tal modo que permita la participación consciente e involucrada en los procesos democráticos. Ante ello, las tecnologías digitales permiten acercarse a este objetivo, pues

abren diversas posibilidades para transformar los canales de difusión informativa, e incentivar la participación de la ciudadanía en estos procesos.

Esta consigna participativa es fundamental para las iniciativas que buscan integrar una genuina gobernanza electrónica. Barragán y Guevara (2016) señalan que la idea central en los modelos de gobierno más avanzados en este rumbo, es la participación del usuario, es decir, dar a la ciudadanía una voz y un rol que le motive a la acción, a través de los diferentes mecanismos que abarca el gobierno electrónico. En ese rumbo, Kaufman (2005) señala que una de las principales potencialidades de las tecnologías digitales radica en las posibilidades de comunicación participativa que se abren en los entornos virtuales, en donde el usuario tiene la posibilidad de participar en una “comunicación de doble vía” (p. 5).

Estas y otras características permiten generar diferentes canales y mecanismos de participación, en donde el ciudadano abandona el rol de simple usuario y pasa a tener mayores posibilidades de acción en el proceso. Todos estos mecanismos configuran un entorno en donde cada ciudadano tiene elevadas posibilidades de hacer oír la voz y participar activamente de los diferentes procesos gubernamentales, para así aportar a la construcción de un modelo de gobernanza electrónica.

Sin embargo, en los países donde estas iniciativas todavía son emergentes, las características del gobierno electrónico todavía distan de ese modelo de gobernanza que ha sido mencionado. Uno de los factores que inciden en esta situación es la brecha digital que existe en algunos países de América Latina, con respecto a los países que se encuentran avanzados en tecnología. Esta brecha digital representa una diferencia en el volumen de acceso y utilización de las tecnologías digitales por parte de la población, que en países altamente industrializados registra niveles elevados, mientras que en países con economías más emergentes, tiende a ser mucho más reducido al comparar las cifras (Torres, 2012).

Con relación a la situación del Ecuador, el estado tiene la obligación de garantizar sin discriminación alguna el goce y ejercicio de los derechos ciudadanos, conforme lo dispuesto en el artículo 3 y 11 de la carta magna, por lo tanto, es imprescindible que el Gobierno Nacional provea los medios necesarios para el efectivo cumplimiento del mandato constitucional.

La importancia de las tecnologías de la información en la sociedad moderna y la forma como dichas tecnologías pueden ser el principal mecanismo o estrategia en las interacciones entre el gobierno y los ciudadanos, posibilita detentar niveles de cercanía y participación suficientes para el fortalecimiento democrático, además de la construcción de un gobierno incluyente y equitativo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 del Ecuador plasma la estrategia para la reducción de la pobreza, sin embargo, para soportar y viabilizar estos dos grandes intereses nacionales, el Estado debe mejorar la gestión y la calidad en la prestación de los servicios (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017) para lo cual el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), se transforma en un aspecto trascendental. De esta manera, el Plan de Gobierno Electrónico se consolida como un instrumento principal, encargado de la ejecución de todos los esfuerzos posibles por automatizar el Estado, además de constituirse en el escenario de referencia, proyección e inspiración para los diversos actores involucrados.

Sobre lo antes expuesto, se plantea la problemática central de esta investigación, la cual es identificar los programas e innovaciones que han representado un aporte genuino a la democratización y universalización del acceso a servicios públicos, así como a las demandas sociales y de derechos ciudadanos relacionadas al manejo de las TIC, como el derecho de acceso a la información, la transparencia de la información pública y demás garantías que, en principio, debe promover este tipo de gobierno, en función de indicadores y avances en materia de gobierno electrónico, que se han traducido en espacios de participación política y social de parte de la sociedad civil.

Materiales y métodos

El enfoque de la investigación fue cualitativo, el tipo de estudio descriptivo-documental dónde se recolectaron datos cualitativos del avance de las TIC en la gobernanza pública en el Ecuador, contrastando con países de América Latina, de esta manera evidenciar la evolución del gobierno electrónico en el país. Se utilizó las fuentes de información secundarias por medio de libros, documentos e información recopilada de las páginas en internet de las principales instituciones del sector público ecuatoriano, vinculadas con la aplicación de las TIC en la gobernanza pública.

30

Para adquirir información de los diversos sistemas de consultas públicas en línea, fue preciso identificar organizaciones vinculadas como la Organización de las Naciones Unidas, Banco de Desarrollo de América Latina, Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y Corporación Latibarómetro, lo que permitió mostrar los avances en materia de tecnologías de la información y comunicación en la gobernanza pública del Ecuador, el acceso a los servicios públicos, generando una respuesta a la problemática que ha permitido desarrollar esta investigación.

Resultados

De acuerdo a resultados de una encuesta aplicada en Latibarómetro (2018), sobre el uso de los servicios de redes sociales, el 78% de los ecuatorianos utilizan las redes sociales, en mayor proporción la aplicación whatsapp, Facebook, los que no emplean ningún tipo de redes sociales como medio de comunicación representa el 22%. Países de Latinoamérica como Argentina, Chile y Uruguay, reportan el uso de redes sociales de 80%, 83% respectivamente, estos datos se pueden visualizar en la Tabla 1.

TABLA 1.

USOS DE REDES SOCIALES EN LATINOAMÉRICA

	Facebook	Snapchat	Youtube	Twitter	Whatsapp	Instagram	Tumblr	Linkedin	No usa
Argentina	67	5	48	12	76	29	1	3	20
Bolivia	56	5	26	9	60	12	1	1	35
Brasil	59	5	37	6	66	27	1	4	27
Colombia	61	5	41	12	67	20	1	2	27
Costa Rica	77	15	59	10	83	32	3	5	12
Chile	68	3	43	16	80	27	1	2	17
Ecuador	69	8	39	14	71	26	2	2	22
El Salvador	60	9	31	11	64	20	2	2	28
Guatemala	50	6	18	9	45	14	1	1	42
Honduras	51	9	24	9	55	14	1	2	39
México	58	7	39	15	60	16	2	2	30
Nicaragua	38	4	13	3	36	6	0	0	53
Panamá	52	11	40	15	70	40	3	2	22
Paraguay	47	6	19	9	56	16	1	0	42
Perú	57	4	41	9	54	15	1	4	36
Uruguay	67	5	51	12	78	28	1	4	17
Venezuela	70	5	36	24	53	29	2	1	24
R. Dominicana	73	23	46	21	77	41	4	4	19
Latinoamérica	60	7	36	12	64	23	2	2	28

Se establece el uso porcentual de redes sociales en América Latina

Fuente: Adaptado de la Corporación Latibarómetro (2018)

Según el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021 el índice de servicios públicos en línea aumentó progresivamente, evidenciando que la población está empleando los servicios electrónicos, como medio para resolver los problemas sociales y comunitarios, tal como se observa en la figura 1. En vista de esta situación el gobierno ecuatoriano, ha establecido los diferentes gobiernos electrónicos, como es el gobierno abierto que tiene la finalidad de aumentar la participación electrónica para mejorar la calidad de servicio público,

con la promoción de los usos de datos abiertos e impulsar la protección de datos, otro programa es el gobierno cercano que tiene como objetivo impulsar a la población el uso de medios electrónicos para prestar un servicio de calidad e incrementar la presencia web y móvil de la gobernanza pública, enfocada en mejorar los sectores de prioridad como son la salud, trabajo, turismo, producción, educación y ambiente. (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2018)

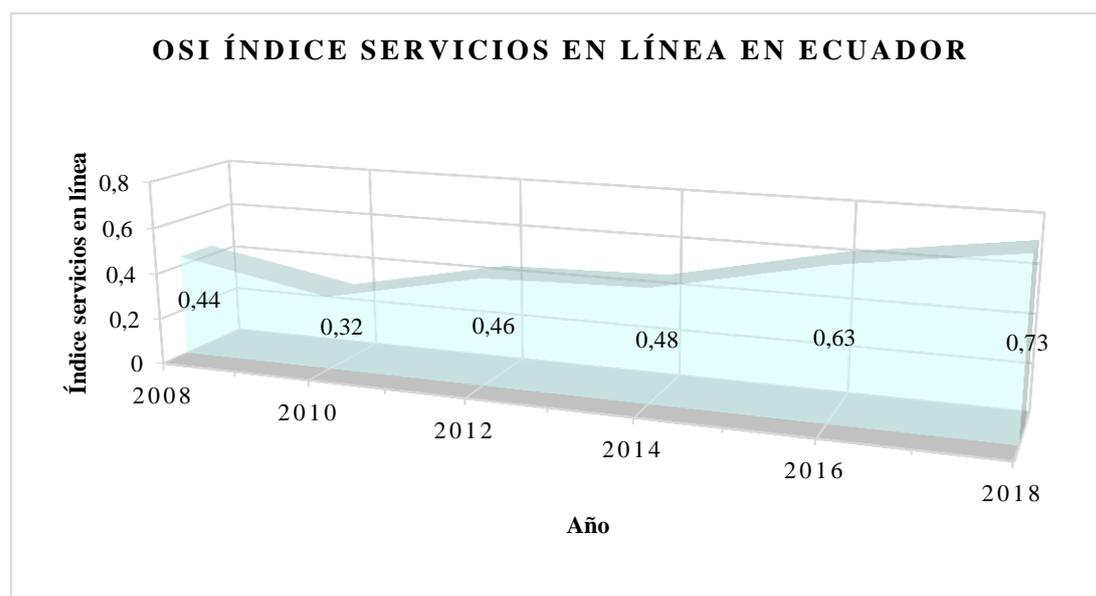


Figura 1. Índice servicios en línea Ecuador

Fuente: Adaptado del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018 – 2021

Mediante la página oficial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2018), reportan que Ecuador se encuentra en el índice de desarrollo del gobierno electrónico en el ranking 84 de 193 (0,6129) y en el índice de participación de ranking de 81 de 193 (0,6742), lo que lo sitúa a nivel mundial por el encima de media en la participación electrónica en beneficio del desarrollo del gobierno electrónico.

Sin embargo, dentro del índice de gobierno electrónico se encuentra un sub índice de servicios en línea, el cual presentan indicadores del 38% de presencia conectada que involucra interacción del Estado con los ciudadanos mediante chat, foros y participación ciudadana para el año 2016, este indicador es el más bajo en comparación con los otros indicadores, además el uso de internet en la población dentro del índice de infraestructura y comunicación en el año 2018 es de 54,06% (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2018), esta información puede observarse en la Tabla 2.

TABLA 2.

ÍNDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

(EGDI) Índice de Gobierno Electrónico	2010	2012	2014	2016	2018
	0,433	0,487	0,505	0,563	0,613
Sub índices de Gobierno Electrónico					
OSI (Índice de servicios en línea)	0,318	0,458	0,48	0,63	0,729
I Presencia Emergente					
(Información básica en línea, publicación de políticas, leyes, noticias)	78	92	88	95	
II Presencia Mejorada					
(Facilidades para los usuarios, notificaciones, accesibilidad web, acceso móvil, información de contacto, seguridades)	23	55	52	72	
III Presencia Transaccional					
(Servicios en línea: formularios en línea, ventanilla única de servicios, pago de servicios en línea, trámites en línea)	5	23	19	70	
IV Presencia Conectada					
(Interacción Ciudadano- Estado: chats, foros de discusión, participación electrónica)	22	35	26	38	
TII (Índice de infraestructura de Telecomunicaciones)					
	0,16	0,248	0,332	0,344	0,369
Abonados de telefonía móvil por cada 100 habitantes	86,01	102,18	106,23	103,9	84,73
Abonados de telefonía fija por cada 100 habitantes	14,17	14,41	14,9	15,28	14,96
Abonados banda ancha inalámbrica por cada 100 habitantes (Se incluye este criterio desde 2014)			21,62	26,7	46,93
Abonados banda ancha fija por cada 100 habitantes	0,26	1,36	5,2	7,81	9,79
Uso de internet en la población (%)	9,71	24	35,13	43	54,06

Establece un análisis comparativo anual de los servicios de gobierno electrónico

Fuente: Adaptado de Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018 – 2021

Discusión

En el caso latinoamericano se pueden observar varios indicadores que exponen la falta del uso de las TICS en la región, respecto al acceso de la población a las tecnologías digitales. Según un artículo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (2019), “el 45% de los latinoamericanos no tiene acceso a los servicios derivados de la conectividad digital, tales como telemedicina, teleducación, gobierno en línea y banca electrónica” (p. 1), lo que devela desinterés de los gobiernos en la cobertura de este servicio para la población en esta región.

34

En el contexto ecuatoriano, las cifras revelan condiciones generales mejores que las de la región, como, por ejemplo, el ascenso en el ranking de gobiernos electrónicos, o el alto índice de aceptación del gobierno electro, hasta la fecha implementada. Tal como detalla en un informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2018) que publicó los resultados de la encuesta sobre gobierno electrónico señalando que Ecuador ocupa el puesto 74 en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDGE), mostrando en el informe global “resultados positivos al tener cumplimientos superiores al 50%, lo cual ubica al país dentro de un nivel avanzado con potencial para proyectarse hacia un nivel transaccional” (Robayo, 2017, p.47), 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. Por tanto, Ecuador se encuentra en condiciones de fortalecer el gobierno electrónico al contar con un marco institucional que permite a las administraciones públicas municipales, aproximarse a la población (Suing, Barraqueta, & Carpio, 2018). Además, de acuerdo a la Corporación Latinobarómetro (2018), el 78% de los habitantes de Ecuador usan las redes sociales, lo que permite a los ciudadanos ejercer la libertad de expresión de forma más directa, es una forma de acceso que permite identificar problemas dentro de la administración pública, lo que aumenta el grado de la democracia en la sociedad, debido a que las personas pueden hacer denuncias, protestas sobre la calidad de servicio, del personal de la administración pública o personeros políticos, de esta forma participan directamente y activamente.

En el Ecuador existe un considerable desarrollo del servicio público, un factor clave para que esto sea factible, es el trabajo coordinado e interoperable de las instituciones del gobierno central, quien emplea datos de las demás instituciones para brindar servicios a los ciudadanos, lo cual ha permitido simplificar requisitos, tanto en trámites en línea como presenciales, traspasando este intercambio de datos a gobiernos seccionales, existiendo 65 GAD Municipales que son beneficiarios de estos servicios, por medio del sistema Ficha Simplificada, el cual elimina la solicitud de copias de cédula de identidad y papeleta de votación a los ciudadanos, convirtiéndose esto en un elemento clave para incrementar la

eficiencia de las instituciones (Suing, Barraqueta, & Carpio, 2018). También dentro de los sistemas existen procesos como la firma electrónica y facturación electrónica que es liderada por el Servicio de Rentas Internas, el cual está generando un impacto económico y ambiental al país. Aunque la adopción de las TIC en los procesos de las instituciones públicas ha sido secuencial en el tiempo y de manera desarticulada, se ha generado una diversidad de maneras para registrar la información, con la cooperación de diversos instrumentos para analizarlos, siendo necesario constituir un modelo estándar que simplifique la explotación de estos, tomando en cuenta que la sostenibilidad de los servicios electrónicos que presta la APC depende fundamentalmente del capital humano, por lo que la rotación de personal y la falta de una base de conocimiento centralizado en el Estado son factores importantes a considerar. (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2018).

Como resultado, se evidencian diversas carencias y retos a superar, con el propósito de lograr la gobernanza electrónica. Si bien la iniciativa de gobierno electrónico tiene declarada intención de potenciar la participación ciudadana y el involucramiento en los procesos democráticos, “la generalidad de iniciativas de Gobierno electrónico actuales considera todavía a los ciudadanos desde una perspectiva pasiva” (Barragán & Guevara, 2016. p115).

Zamora, Arrobo, & Cornejo (2018) plantean varios desafíos aún pendientes para alcanzar un modelo de gobernanza electrónica en Ecuador. Uno de ellos es la simplificación de trámites, que pese a los avances, todavía es un punto pendiente en varios procesos de gestión pública, en los cuales, pese a existir plataformas virtuales diseñadas para ofrecer el servicio, aún se requiere la presencia física de quien realiza la gestión para culminar el proceso, lo que obliga a muchos a realizar trámites dobles.

Otra problemática referenciada por Suing, Barraqueta, & Carpio (2018) se basa, en que la mayoría de las páginas web analizadas, los canales de comunicación son de una sola vía, encontrando como principal limitación la falta de accesibilidad, dejando a los usuarios sin posibilidad de dejar comentarios o sugerencias, así como pocas o ninguna opción de registrarse, compartir o acceder a formularios para realizar trámites, situaciones donde ocasionan que los servicios en línea sean utilizados con muy poca frecuencia, prevaleciendo el modelo de atención física. Solamente los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de las grandes ciudades han incorporado plataformas tecnológicas que mejoran la prestación de servicios en línea al público, propiciando que los usuarios asistan con menor frecuencia a las instalaciones, permitiendo pagar en línea los impuestos prediales, matriculación vehicular, separar turnos para atención médica o ingresar solicitudes para aprobación de planos y

construcciones, encontrando entre las bondades, la utilización de Google Maps para representar el área geográfica y la sincronización a través de dispositivos electrónicos.

En el caso de los cabildos, generalmente los mayores esfuerzos se dirigen hacia el desarrollo de redes sociales, aunque la participación de estas sea poco relevante, la popularidad impulsa a que los usuarios busquen información principalmente por medio de Facebook o Twitter antes que en las páginas web oficiales, debido a la facilidad que ofrecen las redes sociales para demostrar inconformidad por falta de obras o para replicar mensajes de rechazo. Esta prevalencia de las redes sociales indica que no existe una apropiación adecuada por parte de los gobiernos municipales a las posibilidades del gobierno electrónico, limitando las condiciones para fortalecer la participación ciudadana en la gestión local a través de las TIC. Tal como fue publicado en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018 – 2021, dónde solo existe el 38% de presencia conectada que involucra interacción estado con los ciudadanos mediante chat, foros y participación ciudadana para el año 2016, este indicador es el más bajo en comparación con los otros indicadores (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2018).

Otro aspecto que representa un desafío pendiente para el proyecto de gobierno electrónico en el país, radica en la desconexión entre las distintas esferas de administración gubernamental. Esta situación se evidencia principalmente en los gobiernos seccionales, que, en muchos casos, han dado pie a iniciativas para establecer un gobierno electrónico “a pesar de que todavía no existe un modelo constituido” (Suing, Barraqueta, & Carpio, 2018, p.10). En otras palabras, ante la disposición generalizada de establecer instancias de gobierno electrónico, los gobiernos seccionales carecen de un modelo general o unificado para replicar en las circunscripciones, hallándose en la necesidad de implementarlo bajo los propios parámetros.

Existe un esfuerzo formal y de respeto a los derechos que deriva de la Constitución del Ecuador, pero en lo que respecta al cumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no se logra la apropiación ni el ejercicio del marco legal y de gestión por parte de los ciudadanos, debido a factores tales como la falta de enfoque hacia estos, deficiente desarrollo de condiciones para la participación en la gestión local a través de instituciones públicas eficaces y prácticas de transparencia, así como poca apropiación de las TIC, por lo que los gobiernos locales están distantes de cumplir los principios de un gobierno abierto, considerando que la tecnología y los elementos de gobierno electrónico son un medio para la participación ciudadana. Evidenciando en estas circunstancias un retraso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las

Naciones Unidas, manteniendo, en consecuencia, esquemas de inequidad y pobreza (Suing, Barraqueta, & Carpio, 2018).

Similar situación se detectó en el caso argentino, encontrando que los avances realizados por los organismos públicos se focalizan en la utilización de las TIC con carácter unidireccional hacia la sociedad, particularmente en lo relacionado con la gestión de trámites, produciendo información que no es procesada por la APN ni por la ciudadanía, lo que evidencia una subutilización de las potencialidades de las TIC. Por otra parte, se puede señalar que existe cierto avance en materia de implementación del gobierno electrónico, registrando acciones excepcionales de gobierno abierto, consistentes en la instrumentación de fases de la participación, como el acceso a información, consulta y colaboración entre organizaciones públicas y sociedad, no obstante, aún quedan pendientes temas como la rendición de cuentas por parte de las organizaciones públicas y la actitud proactiva de la sociedad civil en cuanto a empoderamiento efectivo (Gorrochategui, 2015).

Por ello, para alcanzar a plenitud el gobierno electrónico programado, se necesita “elaborar una red estructurada, que contenga una visión consensuada del Gobierno Electrónico, el cual englobe todos los grados de la administración pública” (Zamora, Arrobo, & Cornejo, 2018, p.12), de modo que la descentralización de los gobiernos seccionales no sea un obstáculo para implementar el gobierno electrónico, sino un mecanismo administrativo que se pueda potenciar justamente desde este último.

Sin embargo, algunos de estos desafíos pendientes no dependen en exclusivo de las tecnologías digitales, ni se pueden superar únicamente por medio de la aplicación. Estos dependen también de factores políticos que pasan por la gestión gubernamental misma, puesto que “si los gobiernos no desarrollan políticas inclusivas con participación social, las situaciones descritas son de concreción imposible” (Kaufman, 2005, p.42).

En este sentido, uno de los desafíos más importantes, y a la vez de más difícil consecución para el gobierno electrónico de Ecuador, es “conservar y mantener la idea del Gobierno Electrónico, sea cual fuere la administración pública de turno” (Zamora, Arrobo, & Cornejo, 2018, p.9), debido a que el gobierno electrónico debe responder a un consenso político general entre administración gubernamental y sociedad civil, y no al programa de gobierno de la administración respectiva.

Se puede tomar como referencia lo que determina la constitución de la república, la cual, en el artículo 16, garantiza derechos como el acceso universal a las TIC, una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, y el acceso a integrar espacios participativos en el ámbito de la comunicación (Constitución del Ecuador, 2008),

entre otros derechos. Pero, aunque este documento estipule explícitamente los principios y objetivos sociales a garantizar, no necesariamente esto se ha materializado en la forma en que el documento lo menciona.

Zamora, Arrobo, & Cornejo (2018) señalan que se puede apreciar un avance del gobierno electrónico en diversas áreas, como la digitalización de procesos en el área de la salud, en el ámbito educativo y la creación de espacios digitales para poner diferentes documentos de relevancia estatal, como las leyes o los planes nacionales, al alcance de la ciudadanía. Sin embargo, estos mismos autores son quienes puntualizan la falta de un modelo participativo en el gobierno electrónico, lo que genera este cuestionamiento sobre el impacto social en la aplicación del plan, más allá de las mejoras técnicas o administrativas.

De manera similar, el “Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018-2021 “propone un modelo incluyente, cercano al ciudadano, eficaz y eficiente, alineado a la política pública del Gobierno Central, el cual indaga mayor cooperación e interrelación entre el Estado y los ciudadanos” (p.21). Pero, aunque esta intención sea explícitamente declarada en el documento, la concreción es algo que se debe analizar sobre la realidad de la sociedad civil.

Sobre esto, Palacio & Cabrera (2017) aducen que las políticas públicas relacionadas con el uso de las TIC en la educación, por un lado, se encuentra que el gobierno nacional ha mostrado un fuerte compromiso en la formulación e implementación de las mismas, no obstante, dicha política todavía se encuentra en proceso de evolución y, a pesar que podría beneficiarse de la participación activa de la ciudadanía, poca ha sido la intervención por la misma naturaleza del sistema de participación ciudadana en políticas públicas.

En ese sentido, por ejemplo, se puede analizar el índice de participación electrónica que presenta este documento, como indicador, expone un crecimiento sostenido desde 2008 y llega al punto máximo en 2018. Pero ante ello, resurge el cuestionamiento central de esta investigación, es decir, si la cifra que presenta este dato se puede realmente traducir en una mayor participación de la ciudadanía en la gobernanza del Estado, directamente en las decisiones que se toma como colectividad social sobre el rumbo que necesita el país.

A pesar de que en el país existe un considerable desarrollo de las Tic's en la gobernanza pública, se ha evidenciado diversas carencias y desafíos por superar, como la simplificación de trámites, donde aún es necesaria, la presencia física de los ciudadanos para la culminación de los procesos, obligando a la población a ejecutar dobles trámites. Otra de las carencias, reside en que los canales de comunicación de las páginas web son unidireccionales, encontrando limitaciones como la ausencia de accesibilidad para que los usuarios puedan dejar sugerencias o comentarios, además de nulas opciones para registrarse,

compartir o acceder a los formularios para ejecutar trámites, ocasionando que los servicios web no sean utilizados con mayor frecuencia. Para conseguir la plenitud del gobierno electrónico, es fundamental crear una red con visión consensuada sobre el gobierno electrónico que abarque todos los niveles de la administración pública, este desafío no depende únicamente de las tecnologías digitales y de la aplicación, también es importante que el gobierno desarrolle políticas públicas inclusivas con participación social, para que exista un consenso entre la administración gubernamental y la sociedad civil.

Lista de referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
- Banco de Desarrollo de América Latina. (5 de Julio de 2019). *Cerrar la brecha digital en América Latina y el Caribe depende críticamente de la transformación de los Fondos de Servicio Universal*. Obtenido de <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/07/cerrar-la-brecha-digital-en-america-latina-y-el-caribe-depende-criticamente-de-la-transformacion-de-los-fondos-de-servicio-universal/>
- Barragán, X., & Guevara, F. (2016). El gobierno electrónico en Ecuador. *Revista Ciencia UNEMI*, 9(19), 110 - 127.
- Corporación Latibarómetro. (2012). *Informe 2012*. Santiago de Chile: Base de datos en línea.
- Corporación Latibarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile: Banco de datos en línea.
- Galindo, F. (2012). Democracia, internet y gobernanza: una concreción. *Sequência (Florianópolis)*, 65(1), 33-56.
- Gorrochategui, N. (2015). gobernanza reflexiva y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la gerencia pública Argentina. *Revista Trilogía*, 7(13), 35-46.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017). *Tecnologías de la Información y Comunicaciones · TIC 2017*. Quito: INEC.
- Jaime, F., & Sabaté, F. (2005). Gobernanza e Instituciones Financieras Internacionales ¿Qué hay de nuevo en el apoyo a las políticas de desarrollo? . *Documentos y Aportes*, 30-36.
- Kaufman, E. (2005). *E-Ciudadanía, Prácticas de Buen Gobierno y TIC*. Buenos Aires: Programa Pan Américas IDRC .
- Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46(1), 1-17.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado Moderno. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11(1), 103-117.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. (2018). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018 - 2021*. Quito.
- Ojeda, J., Jiménez, P., Quintana, A., Crespo, G., & Viteri, M. (2015). Protocolo de investigación. (U. d. ESPE, Ed.) *Yura: Relaciones internacionales*, 5(1), 1 - 20.
- Organización de las Naciones Unidas. (5 de Julio de 2018). *UN E-Government Knowledgebase*. Obtenido de <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/52-Ecuador/dataYear/2018>
- Palacio, M., & Cabrera, K. (2017). La gobernanza de internet como plataforma para impulsar políticas en la educación con TIC. El caso de Colombia. *Revista Opera*, 21(1), 32-38.
- Peñaherrera, M. (2012). Uso de TIC en escuelas públicas de Ecuador: Análisis, reflexiones y valoraciones. *EduTEC* , 40(1), 1-16.
- Robayo, M. (2017). *Gobierno electrónico en el Ecuador: análisis de su implementación en el marco del plan nacional 2014-2017*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.
- Rosenau, J., Czempiel, E., & Smith, S. (1993). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una vida*. Quito: Senplades.

Suing, A., Barraqueta, P., & Carpio, L. (2018). Orientación al ciudadano en el “gobierno electrónico” de los municipios del Ecuador. *Teknokultura*, 15(1), 39-53.

Torres, J. (2012). Gobierno electrónico: de la nueva gerencia pública a la gobernanza. *Ciencia Administrativa*, 2(1), 77-88.

Zamora, C., Arrobo, N., & Cornejo, G. (2018). El Gobierno Electrónico en Ecuador: la innovación en la administración pública. *Revista Espacios*, 39(6), 1-15.