



## Autores

### Édgar Enrique Martínez Cárdenas

*Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (Esap), doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, profesor titular y director del Grupo de Investigación Sinergia Organizacional de la Esap.*

Correo electrónico: edgar.martinez@esap.edu.co

Dirección postal: calle 44 53 37 CAN. Bogotá, Colombia.

### Harold David Pico García

*Administrador público, candidato a magíster en Administración con especialidad en Dirección de Proyectos de la Universidad Viña del Mar. Joven investigador de Colciencias, investigador del Grupo de Investigación Sinergia Organizacional de la ESAP.*

Correo electrónico: harold.pico104@esap.gov.co

Dirección postal: calle 71 6 21 oficina 501. Bogotá, Colombia.

Fecha de recepción: 19.11.2014

Fecha de aprobación: 11.12.2014

## Resumen

### La estrategia de gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público?

A partir del open government, las entidades gubernamentales vienen aplicando estrategias como la de gobierno en línea para recuperar legitimidad y mejorar la calidad del servicio público, garantizando la participación fácil y efectiva de la población; sin embargo, estas estrategias parecen tener un bajo impacto por restricciones de parte de la ciudadanía en el uso de estos nuevos mecanismos. De ahí la necesidad de determinar cuáles son las posibles limitaciones que disminuyen el impacto de la implementación de la estrategia de gobierno en línea como instrumento de participación ciudadana, propósito para el que se hizo seguimiento, durante los últimos dos años, a diez entidades territoriales del departamento de Cundinamarca que vienen empleando la estrategia. Los resultados preliminares demuestran que pese a la disposición de canales de interacción por parte de las administraciones municipales, la participación de la población en los asuntos locales sigue siendo bastante precaria, haciéndose evidente la necesidad de empoderamiento previo de la ciudadanía, más aún cuando median mecanismos novedosos que implican mayores niveles de aprendizaje y comprensión.

**Palabras clave:** open government, gobierno en línea, interacción, participación.

# LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO EN LÍNEA: ¿UN MECANISMO EFECTIVO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO?

Édgar Enrique Martínez Cárdenas  
Harold David Pico García

## Abstract

**The strategy of online government: an effective mechanism for citizen participation in governance?**

By means of open government, official agencies are implementing strategies such as online government to recover legitimacy and improve the quality of public services, ensuring easy and effective participation of the citizens; however, these strategies appear to have a low impact due to restrictions of citizenship in using these new mechanisms. Hence the need to determine the possible limitations that reduce the impact of the implementation of the eGovernment strategy as a strategy for citizen participation. For this purpose, ten territorial entities in the department of Cundinamarca, which is implementing the strategy, were followed during the past two years. Preliminary results show that, despite the availability of interaction channels by the local administrations, public participation in local affairs is still precarious, showing the need for prior empowered citizens, especially when novel mechanisms involving higher levels of learning and understanding are used.

**Keywords:** open government, online government, interaction, participation.

## Resumo

**A estratégia de governo em linha: um mecanismo efetivo para a participação cidadã na administração do público?**

A partir do open government, as entidades governamentais vêm implementando estratégias como as do governo em linha para recuperar legitimidade e melhorar a qualidade do serviço público, garantindo a participação fácil e efetiva da população; contudo, estas estratégias parecem ter um baixo impacto por restrições de parte da cidadania no uso destes novos mecanismos. Daí a necessidade de determinar quais são as possíveis limitações que diminuem o impacto da implementação da estratégia do governo na linha como estratégia de participação cidadã, propósito para o qual se fez seguimento, durante os últimos dois anos, a dez entidades territoriais do departamento de Cundinamarca, que vem implementando a estratégia. Os resultados preliminares demonstram que, pese à disposição de canais de interação por parte das administrações municipais, a participação da população nos assuntos locais segue sendo bastante precária, se fazendo evidente a necessidade de empoderamento prévio da cidadania, mais ainda quando intercedem mecanismos inovadores que implicam maiores níveis de aprendizagem e compreensão.

**Palavras chave:** open government, governo em linha, interação, participação



## 1. Introducción

La denominada “crisis de legitimidad” de los Estados contemporáneos se asocia entre otros factores al problema de un Estado eficiente, eficaz y participativo, por lo cual se han desarrollado paradigmas que pretenden superar estos factores que resultan negativos en el desarrollo de la acción gubernamental por parte de los Estados, de allí enfoques como el de la nueva gestión pública (NGP) han pretendido crear un Estado eficaz y eficiente a través de la aplicación de una serie de técnicas gerenciales, centradas en la atención al ciudadano, creando nuevos mecanismos de transparencia y participación al menor costo posible (Sánchez, 2007).

Por otra parte, desde la gobernanza se considera que más allá de la implementación de una serie de enfoques empresariales en las prácticas administrativas, los Estados deben preocuparse por recuperar su legitimidad, lo cual les exige la creación de redes y relaciones con los ciudadanos convirtiéndose en una figura incluyente y facilitadora, en especial en la prestación de los servicios públicos, perdiendo así su carácter autoritario.

Por tal razón, la discusión de cómo lograr que el Estado se acerque al ciudadano y le facilite ser parte activa dentro del proceso de toma de decisiones y formulación de políticas públicas, como estrategia que permita crear una mayor confianza y legitimidad, es un tema que ha trascendido al escenario de la innovación<sup>1</sup>. Es decir, de qué manera,

1 La innovación entendida como “la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” (Mulgan y Albury, 2003).

o a través de qué técnicas las entidades gubernamentales que son las que se encargan de la función estatal, logran crear espacios y escenarios propicios para la inclusión de la ciudadanía, pasando de la vieja democracia representativa, a una democracia activa, conversacional y abierta.

Cuando se habla de este nuevo tipo de democracia activa, conversacional y abierta, se hace referencia esencialmente a la evolución que ha tenido el sistema democrático a uno en el cual la convivencia y los valores se basan en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos, más allá del sufragio cada cuatro años (Calderón y Lorenzo, 2005).

Esta exigencia parece coincidir con el progresivo desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), mediante las cuales se han desarrollado nuevas estrategias que han hecho posible modernizar la acción estatal, mostrándose más a la ciudadanía y generando ambientes de transparencia y participación. Es el caso de dos mecanismos que han sido adoptados por las administraciones gubernamentales en la actualidad: el *e-government* (gobierno electrónico) y el *open government* (gobierno abierto).

El *e-government*, si bien fue el primer paso para la innovación y la apertura de espacios participativos, hizo énfasis absoluto en la aplicación de tecnologías en la transformación de procedimientos, lo cual no permitía repensar la administración, enfocándola al cambio y activación de la ciudadanía, sino se hace un mayor hincapié en tecnificación de procesos, que hacen un poco más fácil la vida de los ciudadanos (Calderón y Lorenzo, 2010).

El denominado *open government*, por el contrario, sí fija mucho más su atención en lograr espacios claros de participación de la ciudadanía para la superación de la crisis de legitimidad de los Estados, utilizando las TIC como un mecanismo más dentro de sus estrategias. Orienta su atención a que las administraciones consigan crear canales de comunicación fluidos con su ciudadanía, que generen procesos de sinergia y apalanquen verdaderos procesos de cambio en la formulación de las políticas públicas.

En el caso específico de los gobiernos de los países latino-americanos, conscientes de los grandes retos que les plantea el mejorar su imagen de cara al ciudadano y optimizar sus niveles de eficacia, colaboración e inclusión dentro de su acción estatal, han establecido dentro de sus planes de acción de *open government partnership* la generación de mecanismos para el compromiso y participación ciudadana, esto a través del *e-government* además de mejorar sus niveles de transparencia con la apertura de toda su información, principalmente por medio de la web.

Así las cosas, Estados en los cuales la poca legitimidad de la acción gubernamental es cada vez más evidente – lo que se explica por bajos niveles de transparencia y precariedad en la calidad de la prestación de los servicios públicos como en el caso colombiano –, vienen adecuando e implementando los principales postulados del *open government*, en cuanto a generar espacios participativos apoyados en el uso de las TIC para mejorar la relación con la ciudadanía y convertir a la misma en un actor activo y colaborativo. No obstante, se percibe que el impacto y ejecución de las estrategias no es muy positivo, en cuanto la población no solo es escéptica a tomar voz y voto a través de mecanismos alternos de participación a los tradicionales, sino que también se observa una serie de restricciones o limitaciones que impiden el acceso de la ciudadanía a dichos mecanismos y mantiene por lo tanto niveles de participación muy bajos. Por lo anterior, vale la pena cuestionarse:

¿Cuáles son las limitaciones o restricciones que evidencian tan baja participación de la ciudadanía a través de los canales electrónicos abiertos por las administraciones gubernamentales?

En la actualidad las administraciones gubernamentales hacen un esfuerzo económico y tecnológico para la implementación de canales electrónicos de participación a través de sus páginas web, lo cual les permite un importante avance en mecanismos de interacción y comunicación de doble vía con la ciudadanía. Sin embargo, estos canales presentan un nivel de uso muy bajo por parte de la población. Lo anterior puede explicarse en parte porque la ciudadanía no tiene un efectivo acceso a las herramientas de interacción, tales como conectividad o dispositivos

electrónicos como computadores o teléfonos móviles inteligentes. También se debe al desconocimiento total de los canales con los cuales cuentan las administraciones, o por no manejar de manera adecuada los canales de comunicación e interacción dispuestos.

Esta situación exige evaluar las principales restricciones y limitaciones que tiene la ciudadanía, para hacer uso efectivo de los canales electrónicos de participación ciudadana dispuestos por las administraciones gubernamentales, y que a su vez impactan negativamente en el ejercicio de interacción y democratización de la administración como uno de los objetivos que plantea el gobierno abierto.

Para tal fin durante el último año (2013-2014) se viene desarrollando un trabajo investigativo con los municipios de Cárquez, Choachí, Chipaque, Fosca, Fómeque, Guayabetal, Gutiérrez, Quetame, Ubaque y Une, los cuales conforman la provincia de oriente del departamento de Cundinamarca. En este período, a partir de lo que contempla el manual 3.1 y como resultado de la instrumentalización del decreto 2693/2012, se ha consolidado una matriz de seguimiento con los resultados obtenidos por cada entidad territorial en los componentes mencionados en la política de gobierno en línea (transversal, información, interacción, transacción, transformación y democracia) como producto de la ejecución de las 97 actividades que establece el manual para cada uno de los componentes.

Los municipios en cuestión como parte del cumplimiento que debe dársele a los elementos de interacción y democracia, han dispuesto una serie de canales como las PQRS (peticiones, quejas, reclamos y solicitudes), el chat, los foros de discusión y las encuestas, a través de las cuales se pretende mejorar y facilitar aún más la participación de la ciudadanía. Como fruto del acompañamiento investigativo a estos municipios, se logró consolidar cifras importantes en cuanto al uso efectivo de estos canales de interacción por parte de la comunidad, lo cual junto a los encuentros que se realizaron con la comunidad permitirá esclarecer aún más si existen restricciones a la participación de la población por dichos canales.

Desde entidades nacionales y departamentales como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Gobernación de Cundinamarca, se vienen realizando evaluaciones de seguimiento y avance en la implementación de gobierno en línea por parte de las entidades tanto del orden nacional como del territorial; empero, dentro de estas evaluaciones parece no tener mucha importancia la medición del impacto y efectivo uso que está haciendo la población de estas herramientas dispuestas, motivo por el cual ejecutar un primer ejercicio a partir además de las experiencias en campo y entrevistas hechas a la comunidad organizada como juntas de acción comunal, resulta vital para evidenciar el impacto que

tiene la estrategia en la comunidad en su afán por alcanzar el objetivo de democratizar la administración.

## 2. Las tecnologías de la información y la comunicación como mecanismos de innovación en las administraciones públicas

Crear una administración eficaz y eficiente, en especial orientada a satisfacer las necesidades vitales de los ciudadanos al menor costo posible, permitiendo la inclusión de herramientas que aumente la calidad en los servicios ofrecidos, y que a su vez genere procesos de transparencia y espacios de participación ciudadana (Sánchez, 2007), es uno de los principales postulados del enfoque de la NGP. Dicho enfoque hace que los actuales gobiernos experimenten transformaciones en sus agendas públicas, en las cuales no adopten el modelo de NGP solo como una serie de técnicas surgidas en el mundo privado (Fragoso, 2012), sino que por el contrario retomen la esencia del servicio público, y centren sus esfuerzos en el ciudadano, empleando para ello técnicas y tecnologías, que ayuden a hacer más eficaz, eficiente y legítima la acción estatal.

Sin embargo, estos postulados parecen quedar rezagados ante un factor que reaparece en el escenario de lo público, y es el de la innovación; en tal sentido, la innovación hace un especial énfasis en lograr mejorar los métodos y procedimientos ya existentes, pero que faciliten desde la sociedad la construcción de nuevos modelos de gobierno y mecanismos transparentes de comunicación con el Estado. Si bien diversos autores ya han resaltado que la innovación en el sector público es algo innecesario, trivial y hasta superfluo, es indudable que actualmente todos los gobiernos la tienen dentro de sus agendas, y esto responde en parte a que es un factor que articula de manera efectiva la adaptación de las entidades públicas a la cual se someten, en busca de lograr conservarse en un entorno dinámico y en constante cambio.

Mulgan y Albury (2003) señalan algunas razones de peso para que las administraciones asuman procesos de innovación, dentro de los cuales se destaca el lograr responder eficazmente a los cambios en las necesidades públicas; esto es, superar esos antiguos modelos en los que todos necesitaban lo mismo y por ende, se estandarizaban las respuestas o soluciones. Se puede innovar para contener costos y mejorar la eficiencia, en particular en las administraciones donde existen grandes restricciones presupuestarias, además se puede mejorar la prestación de los servicios públicos optimizando el impacto especialmente en esas áreas donde nunca las administraciones pudieron llegar o fracasaron en el intento, y por último porque se puede aprovechar todo el potencial de las TIC.

El uso de las llamadas nuevas TIC, se convierte entonces en un catalizador para la mejora en la prestación de los servicios públicos, sumado a esto las TIC resultan un pilar fundamental para perfeccionar la comunicación con los gobiernos y de alguna forma, poder volverse agentes activos y participativos, ya no solo una postura de cliente demandante, sino de agente de cambio y propositivo.

Indudable es que las TIC vienen introduciendo cambios fundamentales en los sistemas políticos y democráticos (Colombo, 2006), permitiendo una proximidad mayor entre Estado y sociedad. En concreto, las TIC técnicamente mejoran los canales de información, comunicación, interacción y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, haciéndolos más claros y sencillos, por ende, la inclusión de estas nuevas TIC favorecería los tiempos de interacción y costos asociados a la participación ciudadana, aumentando las posibilidades de inclusión y acceso a toda la ciudadanía.

Así las cosas, se han venido construyendo modelos orientados a optimizar la gestión pública, pero con apoyo esencialmente en aspectos tecnológicos y de inclusión preferencial de las TIC, esto como la principal herramienta de innovación y tecnología a la mano tanto del Estado y sus administraciones, como de la sociedad que quiere ser un actor principal en la acción pública.

## 3. Administración electrónica y gobierno electrónico

La administración electrónica hace referencia a

[...] una nueva forma de gestión pública basada en el uso interactivo de las tecnologías de la información y la comunicación y en particular, de Internet con el doble objetivo de prestar mejores servicios para ciudadanos y empresas y mejorar sus procesos internos (Abatí, 2000, citado por Fragoso, 2012, p. 78).

En principio, expertos indican que la administración electrónica está conformada por dos elementos clave, la democracia electrónica y el gobierno electrónico; sin embargo, el concepto de democracia electrónica ha trascendido hasta convertirse en lo que autores como Fragoso denominan “gobernanza electrónica”, esta categoría expresa que a través de los usos de las TIC aumentan las posibilidades de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, fortaleciendo las decisiones políticas.

Teniendo en cuenta que la gobernanza electrónica permite un mayor nivel de influencia en la toma de decisiones, la inclusión de las TIC.



[...] representa un potencial para promover redes electrónicas en el espacio urbano, garantizar una mayor interactividad entre los actores locales y, finalmente, transformar la gestión pública en beneficio de la transparencia administrativa, de la ampliación de la participación pública y del fortalecimiento de la democracia local (Frey, 2008, citado por Frago, 2012, p. 78).

Por otra parte, para el cumplimiento de postulados como aumento de la participación ciudadana y mayor transparencia administrativa, se hace favorable la inclusión de nuevas técnicas que se apoyen en el desarrollo de las TIC (para ello surge como herramienta de la NGP) y en la construcción de escenarios compartidos que señala la gobernanza, el gobierno electrónico.

El gobierno electrónico nace de la idea de lograr mejores niveles de proximidad entre el ciudadano y el Estado, a través del uso de canales alternativos de comunicación mediados por las nuevas TIC. En concreto el *e-government*, se refiere al “conjunto de procesos y sistemas soporte de los mismos, que permiten el acceso telemático interno (gestores) y externo (usuarios) a los servicios ofrecidos por una administración, tanto para la consulta de información como para la teletramitación” (Erazo, 2008). Es imposible en tal sentido pensar en un correcto funcionamiento del gobierno electrónico sin la inclusión de las TIC.

A pesar de que el *e-government* resulta un instrumento funcional que impacta favorablemente en la relación que se construye entre las entidades gubernamentales y los ciudadanos, presenta una serie de restricciones que ya han sido identificadas. Por un lado, los gobiernos evidencian toda una serie de condiciones inadecuadas o poco propicias para la implementación de un gobierno electrónico, tales como infraestructura tecnológica, garantizar la seguridad y privacidad de la información, bajo recurso humano capacitado en tecnología aplicada a asuntos públicos, estructuras organizacionales de gran escala y complejas como un nivel bajo de gastos operacionales. Esto sumado a que el modelo se circunscribe a temas sumamente tecnológicos y de inclusión de TIC y no al objetivo esencial de su origen, que es poder canalizar efectivamente la participación de la ciudadanía, con el ánimo de influir en la formulación de las políticas públicas.

Por lo anterior, se ha venido impulsando a la par otra idea de interacción entre las entidades gubernamentales y la acción estatal, que si bien incluya las TIC, estas no se conviertan en el fin sino en el medio; un medio para lograr mejorar los niveles de transparencia y participación de la ciudadanía. Es así que el modelo de gobierno abierto se viene promoviendo con mayor fuerza.

## 4. Gobierno abierto y participación democrática

El *open government*, sienta sus bases sobre tres principios: transparencia, participación y colaboración. Pues bien, su objetivo cardinal es sacar de la oscuridad y dar a conocer cada una de las actuaciones del Estado, ya que un gobierno oculto no favorece el control y participación de la sociedad, además limita las posibles acciones que pueda interponer esta cuando sea afectada por tales decisiones. Como afirma Villoria (2010): una democracia de calidad exige un gobierno abierto y transparente, que rinde cuentas y exige una sociedad estructuralmente democrática, es decir, una sociedad donde las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil son democráticas y donde la propia administración abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones.

En la concepción original, el *open government* precisa que el gobierno y su administración deben establecer mecanismos oportunos que hagan fluida y efectiva la comunicación con la sociedad civil, permitiendo una mayor inclusión de esta en la formulación de las políticas públicas y promoviendo un buen gobierno<sup>2</sup>, a esto se agrega la capacidad que deben generar las administraciones en cuanto al flujo de información que incluya una gran capacidad de respuesta y sea oportuna para la ciudadanía, por ende, el uso de las TIC resulta una herramienta vital e innovadora en pro de dichos objetivos.

A hora bien, los Estados hacen esfuerzos por regular y establecer marcos jurídicos mediante los cuales se garantice la implementación de gobiernos abiertos, que no solo prevean la transparencia, sino que además brinden condiciones para la participación ciudadana; como bien lo menciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2003), los Estados han expedido normatividad asociada con: a) el acceso a la información y libertad de prensa; b) la privacidad y protección de datos; c) los procedimientos administrativos; d) los defensores del pueblo; y e) las entidades fiscalizadoras superiores. Sin embargo, este proceso no ha estado sometido a una constante revisión de su objetivo; es decir, evaluar en qué grado efectivamente estos marcos jurídicos aportan al aumento de los niveles de transparencia y al incremento de los niveles de participación de la ciudadanía, contribuyendo al diseño de políticas públicas y la prestación de servicios públicos.

El gobierno abierto va más allá de los desarrollos tecnológicos, pues incluye una nueva forma de gobernar, en la

2 “Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas” (OCDE, 2003).

cual los roles que desempeñan el ciudadano y el Estado deben estar claros. Los supuestos básicos del gobierno abierto señalan medios de interacción y comunicación de doble vía entre Estado y ciudadano a través de nuevas tecnologías, apertura de canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de sugestión (Oszlak, 2012); y el aprovechamiento por parte de la ciudadanía de estos espacios de participación, involucrándose activamente y recibiendo respuesta oportuna.

## 5. El modelo de la estrategia de gobierno en línea en Colombia

Colombia consciente de que su administración pública no puede quedar rezagada a los cambios tecnológicos, y menos aún, cuando estos apalancan procesos de eficiencia, eficacia y visibilidad que ayudan a mejorar la transparencia del gobierno; viene implementando la estrategia denominada “gobierno en línea”, dentro de su eje estratégico de buen gobierno. En ese contexto, dicha estrategia favorece de algún modo potenciar las transformaciones que se han generado en la forma de operar de los Estados, apoyada en los avances tecnológicos para garantizar una óptima comunicación e interacción con la ciudadanía, permitiendo así mejorar la prestación de servicios por parte del Estado.

La estrategia de gobierno en línea, de acuerdo con el decreto 2693/2012, se sustenta en tres objetivos. Primero, acrecentar la eficiencia del Estado, en la medida en que sus entidades sean capaces de brindar información de calidad y oportuna, de tal suerte que se pueda racionalizar y optimizar sus recursos. Segundo, lograr mayor transparencia y participación ciudadana por medio de cuatro elementos clave: la visibilidad de los asuntos públicos, el conocimiento de la gestión del Estado, la creación de confianza en el Estado incentivando la participación ciudadana y el control social. Y tercero, se pretende prestar mejores servicios, esto materializado en el ahorro de costos y tiempo en la solicitud de trámites y servicios, promoviendo accesos multicanales que permitan simplificarlos y unificar su atención. La estrategia gobierno en línea determina que

En el año 2015 la ciudadanía en general tendrá acceso de forma oportuna más y mejor información bajo un sistema de comunicación de doble vía y rendición de cuentas permanente y en tiempo real[...] Para esto las entidades contarán con sedes electrónicas, en donde se dispondrá el acceso multicanal a toda la información, así como la gestión en línea de trámites y servicios, observando permanentemente las condiciones de

accesibilidad, usabilidad, calidad, seguridad, reserva y privacidad.

Para el desarrollo de esta visión, se definió el método a seguir por parte de las entidades, el cual se conforma por seis componentes (decreto 2693/2012):

1. Componente transversal: comprende todas las actividades que deben implementar las entidades territoriales para conocer sus diferentes grupos de usuarios, para centrar la atención en estos y para institucionalizar su estrategia mediante la creación de un comité de gobierno en línea y la elaboración de un plan de acción, como también el desarrollo de un sistema de seguridad de la información (MinTic, 2012).

2. Información en línea: se enfoca esencialmente en la disposición a través de medios electrónicos de toda la información referida a la misión de la entidad, su planeación estratégica, trámites y servicios, espacios de interacción, ejecución presupuestal, estructura organizacional, entre otras, cumpliendo todos los requisitos de calidad, disponibilidad, accesibilidad, estándares de seguridad y localización sencilla de la información, de tal modo que sea fácil de ubicar, utilizar y reutilizar (MinTic, 2012).

3. Interacción en línea: este componente centra la atención en la comunicación con los usuarios; lo primordial es la creación de herramientas de canales de doble vía, que faciliten la constante consulta en línea de forma tal que se acerque a los usuarios a la administración pública. La apertura de espacios electrónicos para interponer peticiones, quejas y reclamos resulta ser una de las obligaciones.

4. Transacción en línea: comprende las acciones encaminadas a que las entidades dispongan sus trámites y servicios para los diferentes tipos de usuarios, los cuales podrán gestionarse por diversos canales electrónicos (MinTic, 2012). Lo anterior implica un esfuerzo de la administración, por poner a disposición de los usuarios instrumentos como autenticaciones y firmas electrónicas, estampado cronológico, formularios descargables, etc.

5. Componente de transformación: la introducción de tecnología que apoye la operación de las entidades públicas, implica un cambio necesario en la manera de ejecutar las actividades diarias; en tal sentido, mejorar la comunicación con otras dependencias a través del lenguaje común y el intercambio eficaz de información resulta clave. De este componente forma parte integral y transversal a toda la estrategia, las iniciativas de

**Tabla 1.** Plazo de implementación y planeación para gobernaciones de categoría especial y primera

|             | Información en línea | Interacción en línea | Transacción en línea | Transformación | Democracia en línea | Transversales |
|-------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|---------------------|---------------|
| <b>2013</b> | 50 %                 | 60 %                 | 30 %                 | 20 %           | 55 %                | 50 %          |
| <b>2014</b> | 80 %                 | 70 %                 | 70 %                 | 45 %           | 80 %                | 75 %          |
| <b>2015</b> | 95 %                 | 95 %                 | 95 %                 | 90 %           | 95 %                | 95 %          |
| <b>2016</b> | 100 %                | 100 %                | 100 %                | 100 %          | 100 %               | 100 %         |

**FUENTE:** Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia, decreto 2693/2012.

ahorro de papel, denominada “cero papel”, invitando a las entidades a automatizar sus procesos y hacer uso de mecanismos de interoperabilidad dispuestas, para el intercambio de información, de tal suerte que el uso del papel se reduzca considerablemente.

6. Democracia en línea: son las actividades para que las entidades creen un ambiente para empoderar a los ciudadanos e involucrarlos en el proceso de toma de decisiones (MinTic 2012). Este componente propende en esencia por el seguimiento que pueda hacer la ciudadanía a la ejecución de los planes, programas y proyectos que se fijen en la administración, a la vez que busca aportar activamente ideas e iniciativas, incentivando a un diálogo abierto y de doble vía con la administración.

## 6. Implementación y plazos de la estrategia gobierno en línea en el ámbito territorial

La implementación de la estrategia en los niveles subnacionales conlleva diferentes tipos de tiempos y esfuerzos. En el caso específico del departamento de Cundinamarca, la adopción de la estrategia se dio desde la expedición de su respectivo plan de desarrollo “Cundinamarca calidad de vida 2012-2016”<sup>3</sup>, en el que dentro de su programa de TIC en Cundinamarca, se traza la directriz para el uso y la apropiación de las TIC mediante la aplicación de la estrategia de gobierno en línea.

Cundinamarca al igual que los demás departamentos colombianos, emprende un esfuerzo en doble sentido, por un lado, como entidad pública debe adoptar la estrategia e

implementarla dentro de sus planes estratégicos sectoriales e institucionales, para lo cual cuenta con unas fechas y avance establecido según el decreto 2693/2012 (véase tabla 1) y, por otro, el permanente acompañamiento a la implementación de la estrategia, desde el principio de subsidiaridad, a las entidades municipales que conforman el departamento.

La aplicación de la estrategia gobierno en línea en Colombia es un proceso, como ya se mencionó, que responde a componentes, en tal sentido se han establecido diferenciados avances de acuerdo con cada componente, además del tipo de entidad a la que se vaya a evaluar. En el caso de los departamentos de categoría especial y primera, como Cundinamarca, se proyecta la implementación del 100 % de toda la estrategia para el año 2016. No obstante, para las administraciones municipales los tiempos son distintos y los avances por componentes también. En el caso de las administraciones municipales de cuarta, quinta y sexta categoría del país, su trazabilidad está para el año 2017.

Por último, la implementación efectiva de la estrategia gobierno en línea depende de tres herramientas de apoyo que se darán desde el ámbito nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La definición de lineamientos, metodologías, estándares y demás desarrollos normativos que las entidades requieran, es el primer instrumento que debe desarrollarse, lo anterior mediante la definición de políticas y una regulación clara. La correcta apropiación y adopción de la estrategia, responderá además a la capacitación y acompañamiento que brinde el Ministerio, no solo a los servidores públicos y entidades encargadas, sino también a la ciudadanía como parte activa de la estrategia; y por último la infraestructura tecnológica, que implica un mayor esfuerzo para afrontar situaciones negativas que puedan llegar a darse en las entidades públicas en esta materia, de modo tal que la infraestructura se convierta en el más valioso medio de la

3 El plan de desarrollo departamental: “Cundinamarca calidad de vida 2012-2016”, fue aprobado por la Asamblea Departamental de Cundinamarca y propuesto por la gobernación de Cundinamarca.



**Tabla 2.** Trazabilidad en la implementación y planeación para alcaldías de categorías cuarta, quinta y sexta

|             | Información en línea | Interacción en línea | Transacción en línea | Transformación | Democracia en línea | Transversales |
|-------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|---------------------|---------------|
| <b>2013</b> | 40 %                 | 25 %                 | 15 %                 | 15 %           | 40 %                | 35 %          |
| <b>2014</b> | 55 %                 | 50 %                 | 35 %                 | 35 %           | 65 %                | 60 %          |
| <b>2015</b> | 80 %                 | 75 %                 | 70 %                 | 60 %           | 95 %                | 85 %          |
| <b>2016</b> | 100 %                | 100 %                | 100 %                | 100 %          | 100 %               | 100 %         |

**FUENTE:** Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia, decreto 2693/2012.

implementación de la estrategia, y no por el contrario en el principal limitante de esta.

## 7. Avances en la implementación de gobierno en línea. Provincia de oriente en el departamento de Cundinamarca

La provincia de oriente del departamento de Cundinamarca, está conformada por diez municipios: Cáqueza, Choachí, Chipaque, Fosca, Fómeque, Guayabetal, Gutiérrez, Quetame, Ubaque y Une. Los cuales como característica en común, comparten su clasificación como municipios de sexta categoría. Estos municipios, al igual que los demás que conforman el departamento de Cundinamarca, vienen realizando un esfuerzo en la implementación de la estrategia de gobierno en línea, dentro de los tiempos y metas pactadas; este proceso se viene apalancando además en instituciones del orden departamental como lo es la gobernación de Cundinamarca, y en el contexto nacional por

parte del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

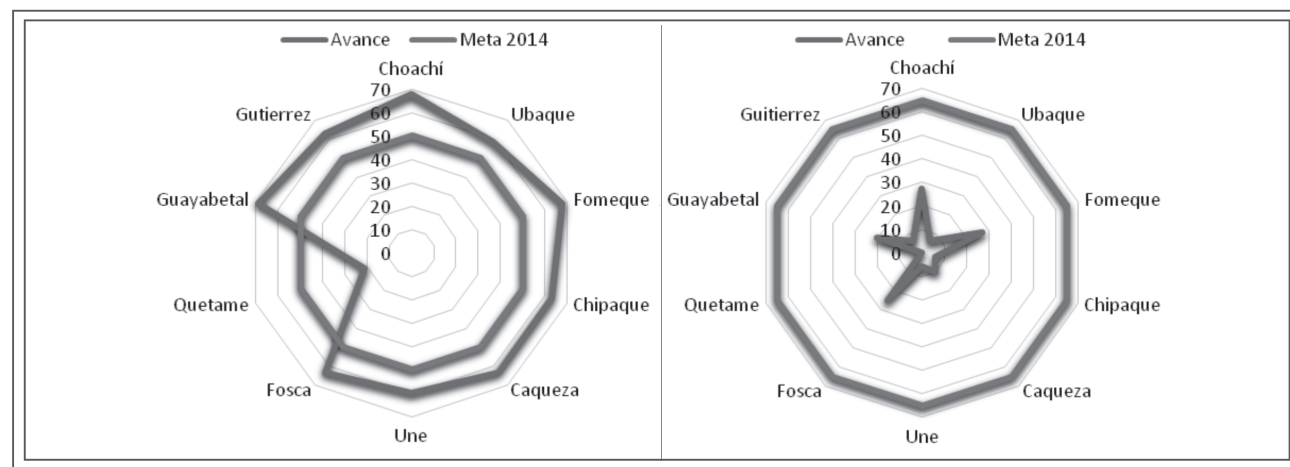
El avance se da por medio del cumplimiento de actividades específicas contempladas en el decreto 2693/2012, con las cuales se espera un progreso significativo en cada uno de los componentes que se han definido para la implementación de la estrategia de gobierno en línea. Así las cosas, los resultados de avance para el último año de la provincia de oriente, en cada uno de sus componentes, son los que muestra la tabla 3.

En general y de acuerdo con los resultados presentados, la provincia de oriente tiene un avance importante en componentes como el transversal, el cual comprende todo el alistamiento institucional y administrativo para implementar la estrategia, al igual que en el componente de interacción, que alude a mecanismos de comunicación de doble vía. En cuanto a componentes que hacen referencia a transparencia como lo es el de información, las entidades territoriales de

**Tabla 3.** Avance en el índice GEL en la provincia de oriente, por componente estratégico

|                  | Índice GEL    |             |             |             |                |            |
|------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|----------------|------------|
|                  | Transversales | Información | Interacción | Transacción | Transformación | Democracia |
|                  | 2014          |             |             |             |                |            |
| Choachí          | 58            | 61          | 68          | 15,5        | 17             | 27         |
| Ubaque           | 54            | 17          | 59          | 3           | 3              | 6          |
| Fómeque          | 57            | 26          | 68          | 10,5        | 17             | 27         |
| Chipaque         | 39            | 23          | 63          | 3           | 15             | 6          |
| Cáqueza          | 58            | 21          | 63          | 10,5        | 15             | 10         |
| Une              | 44            | 17          | 60          | 10,5        | 6              | 6          |
| Fosca            | 55            | 19          | 63          | 3           | 12             | 25         |
| Quetame          | 12            | 17          | 21          | 0           | 0              | 0          |
| Guayabetal       | 61            | 23          | 69          | 26,5        | 12             | 20         |
| Gutiérrez        | 46            | 17          | 63          | 3           | 12             | 6          |
| <b>Meta 2014</b> | <b>60</b>     | <b>55</b>   | <b>50</b>   | <b>35</b>   | <b>35</b>      | <b>65</b>  |

**FUENTE:** elaboración propia.

**Gráfico 1.** Nivel de implementación de los componentes de interacción y democracia, provincia de oriente

FUENTE: elaboración propia.

la provincia de oriente presentan un atraso significativo, en parte explicado en que no tienen aún el total de información mínima a publicar en sus portales web, a excepción del municipio de Choachí, quien ya cumplió con este requisito y avanza de manera positiva dentro de las metas pactadas.

Por último, los componentes de transacción, transformación y democracia, son los que evidencian mayor atraso, los dos primeros porque dependen de un mayor nivel de tecnología que permita a las entidades territoriales disponer de trámites totalmente en línea, y a su vez la implementación de tecnología asociada al ahorro de papel y mecanismos de interoperabilidad, entre dependencias, así como con entidades externas.

En concreto, dentro de los componentes que involucran la participación de la ciudadanía, a través de mecanismos alternos a los tradicionales como lo son la interacción y la democracia, los resultados varían en el avance y cumplimiento de metas de manera muy distinta, como bien se mencionó en la descripción de los componentes, el de interacción trata de los canales que se han habilitado para la participación ciudadana, y el de democracia atañe al proceso de planeación estratégica, retroalimentación e inclusión de los actores externos a la administración (ciudadanía), en la formulación de políticas y lineamientos en las entidades territoriales.

Se observa que las entidades territoriales de la provincia de oriente, han dado apertura a los canales dispuestos por el Ministerio en sus páginas web, para que fortalezcan la participación e inclusión ciudadana en los asuntos públicos. Canales como las PQRD (peticiones, quejas, reclamos y demandas), el chat de atención en línea, la disposición de foros de discusión y la formulación de encuestas sobre temas de vital relevancia. La apertura de estos canales y su habitual funcionamiento desde la administración, es lo que ha valido para que en general las entidades presenten un avance significativo en este componente.

En el componente de democracia, sin embargo, el avance es mínimo, ya que implica que a través de estos canales dispuestos, las administraciones se valgan para efectuar la construcción de políticas y planeación estratégica de forma participativa, lo cual les obliga a que a través de canales electrónicos realicen procesos como el de rendición de cuentas, retroalimentación a la rendición de cuentas y, por sobre todo, garantía de espacios de control social a los pactos realizados. Actividades que aún las administraciones territoriales no se atreven a aplicar.

A pesar de que la implementación de la estrategia se viene adelantando en buena manera, y en especial en las entidades territoriales de la provincia de oriente; vale la pena analizar si a medida que se avanza en el cumplimiento de metas, la estrategia se acerca al cumplimiento de los objetivos propuestos por el *open government*, en particular el asociado con asegurar la participación de la ciudadanía mediante mecanismos alternos y diversos (entre ellos los electrónicos) de participación.

## 8. Conclusiones

Si bien las administraciones municipales ya disponen de los mecanismos virtuales, mediante los cuales se pretende incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos territoriales, esto no asegura que la población se interese o acceda a los mismos, para volverse un actor activo dentro del ejercicio de control social y guía de la acción pública. Como se muestra en la tabla 4, las participaciones que se han tenido a través de los canales señalados durante el período 2013-2014, han sido muy bajas o casi nulas, lo cual disminuye el impacto que debería tener el cumplimiento de la meta de interacción en las entidades territoriales; por ello es importante mencionar cuáles son las posibles causas o restricciones asociadas a la poca participación de la ciudadanía mediante

**Tabla 4.** Número de participaciones a través de canales de interacción electrónica, (2013-2014)

|            | PQRS | Chat | Foros | Encuestas |
|------------|------|------|-------|-----------|
| Choachí    | 68   | 623  | 8     | 1.118     |
| Ubaque     | 38   | 1    | 0     | 110       |
| Fómeque    | 14   | 20   | 1     | 1.489     |
| Chipaqué   | 19   | 9    | 1     | 2.161     |
| Cáqueza    | 15   | 2    | 0     | 0         |
| Une        | 12   | 1    | 0     | 861       |
| Fosca      | 4    | 12   | 0     | 1.815     |
| Quetame    | 0    | 0    | 0     | 100       |
| Guayabetal | 1    | 7    | 3     | 1         |
| Gutiérrez  | 25   | 0    | 0     | 0         |

**FUENTE:** elaboración propia.

estos canales, no solo teniendo en cuenta los datos de participación, sino las distintas posturas que toma la población con respecto a estas nuevas formas de inclusión.

En primera instancia, hay un factor que se liga al desconocimiento casi absoluto de la población de las entidades territoriales de la existencia de un canal web de la administración municipal, y más aún de cuáles son las herramientas de que dispone esta. Esto puede explicarse a que por un lado, la población por su ubicación geográfica, es muy dispersa, en su mayoría en la zona rural, lo que dificulta aún más el que se entere de la existencia de los canales y, por otro, la baja difusión y preocupación de las administraciones porque la población conozca sus portales web y maneje de manera adecuada estos, para que así participe a través de los canales dispuestos.

En la actualidad, las administraciones territoriales no cuentan con estrategias claras mediante las cuales se pretenda trascender en el uso de canales electrónicos, que permita incluir la participación ciudadana, ya que deberá emprenderse un esfuerzo encaminado a la difusión a través de distintos medios de la web municipal, además de sensibilizaciones que resalten la importancia de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de su entidad territorial.

En segunda instancia, la baja disposición de tecnología y conectividad en las entidades territoriales, también puede ser una explicación a tan poca participación de la ciudadanía a través de los canales dispuestos. Todas las entidades territoriales aseguran un nivel mínimo de conectividad, a través de los denominados puntos vive digital o los puntos de *wi-fi*, que se instalan en sus plazas principales, los cuales en la actualidad no cuentan con Internet, una limitación más para que la población tenga acceso a canales de interacción electrónica. A lo anterior se suma el que la población no cuente con tecnología adecuada para ingresar a estos canales (computadores, teléfonos móviles inteligentes), ya

que el nivel de acceso es muy bajo; la provincia de oriente tiene dos de los quince municipios con el índice de necesidades básicas insatisfechas más bajo.

Finalmente, es importante mencionar que el aspecto cultural pesa aún, en cuanto a innovación en la participación se refiere, la población parece negarse no solo a participar y volverse parte activa dentro de la administración, sino que además se niega rotundamente a hacerlo a través de medios alternativos a los tradicionales. En tal sentido, el esfuerzo que deben emprender las administraciones es mucho más complejo; sin embargo, como señala Oszlak (2012) la condición básica para que la tecnología incida sobre la cultura, es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello conlleva. Por ende, el romper con los mecanismos ancestrales y las prácticas culturalmente establecidas, viene desde las administraciones hasta la comunidad en general.

Las administraciones deben estar dispuestas no solo a abrir los canales de participación que se les exige desde la norma, sino además a abrirse totalmente a la ciudadanía, incentivar su participación, aceptar las críticas y adecuar su oferta de acuerdo con las necesidades que presenten los ciudadanos. Por tanto, el ejercicio de inclusión va más allá de la existencia o no de un componente dentro de la estrategia de gobierno en línea, viene del esfuerzo y voluntad política que se impriman desde las administraciones que permitan no solo empoderar a los funcionarios e inculcarles una política de gobierno abierto, sino además de empoderar a la ciudadanía.

Desde el punto de vista del gobierno abierto, el que se dispongan nuevos canales de participación hará que la población esté más presta e interesada a participar; empero, es evidente que no es así, como lo señala Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que esta haya sido empoderada, y más aún cuando median mecanismos nuevos y tecnológicos, que implican mayores niveles de aprendizaje y comprensión.

Esta primera aproximación nos permite de forma más clara empezar a cuestionar y medir el verdadero impacto de la implementación de nuevas estrategias, que se encaminen a mejorar la participación de la ciudadanía y abrir las administraciones estatales, de modo tal que surjan nuevas acciones que aseguren de mejor manera, la inclusión social. Por ende, toda estrategia que se genere desde lo electrónico debe estar acompañada de una enorme voluntad política, que no solo asuma el nuevo rol de la administración como gestor de cambio, sino además que garantice las condiciones de empoderamiento de la población para su efectiva participación en los asuntos públicos territoriales.

## Referencias bibliográficas

- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Gobierno abierto*. Alcalá: Algón Editores.
- Colombo, C. (2006). Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa? *Revista de Internet, Derecho y Política*.
- Erazo, S. y Riascos, C. (2008). El gobierno electrónico como estrategia de participación ciudadana en la administración pública a nivel de Sudamérica. Casos Colombia y Uruguay. *COLLECTeR Iberoamérica*.
- Fragoso, J. (2012). Gobierno electrónico: de la nueva gerencia pública a la gobernanza. *Ciencia Administrativa*.
- Kaufman, E. (2005). *E-ciudadanía, prácticas de buen gobierno y TIC*. Montevideo.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2012). *Manual 3.1 para la implementación de la estrategia de gobierno en línea*. Bogotá: MinTic.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto, promesas, supuestos y desafíos. VIII Conferencia Anual Inpae.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. *Revista Enfoques*, pp. 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2010). Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea... *Buen Gobierno para Pensar en la Democracia*, pp. 2-13.
- Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, pp. 37-64.

