**Ciudadanos y gobierno electrónico: la orientación al ciudadano de los sitios Web municipales en Colombia para la promoción de la participación[[1]](#footnote-1)**

Sebastián Líppez-De Castro[[2]](#footnote-2)

Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia[[3]](#footnote-3)

[slippez@javeriana.edu.co](mailto:slippez@javeriana.edu.co)

Roberto García Alonso[[4]](#footnote-4)

Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia[[5]](#footnote-5)

[garcia.roberto@javeriana.edu.co](mailto:garcia.roberto@javeriana.edu.co)

Recibido: 16 de julio de 2015

Aceptado:

**Resumen**

La adopción, uso y difusión de las NTICs dentro de las organizaciones públicas ha sido una cuestión del máximo interés durante los últimos años, entre otras cosas porque de ello se espera una determinada modificación en las relaciones Estado-sociedad. En contraste con las perspectivas que sobrevaloran el papel de la tecnología en la promoción de una administración pública más abierta y eficaz, el artículo explora una dimensión importante para un pleno desarrollo de las potencialidades que se otorgan a estas nuevas tecnologías, la integración del aspecto humano. El análisis entonces, se concentra en la potencialidad del gobierno electrónico para fomentar la participación ciudadana. Para ello, se revisaron los sitios web de los 32 municipios capitales de departamento en Colombia y se evaluó la presencia de una batería de características orientadas a la provisión de información, al consulta ciudadana, y la participación y compromiso activo ciudadano.

**Palabras clave:** gobierno electrónico, participación activa, Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, e-deliberación, compromiso ciudadano, Gobierno en Línea

Aunque de acuerdo con la más reciente Encuesta de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico (United Nations, 2014) Uruguay y Chile ostentan los puestos de liderazgo en Sur América, Colombia sigue ocupando un lugar destacado en la región. Esta encuesta ubica al país en el puesto 50 del Ranking de 2014 con un “alto” índice de desarrollo del gobierno electrónico por encima tanto del promedio mundial como del regional. Por su parte, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (2014) destaca en su segundo informe de Indicadores Sectoriales de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones “Avance de Colombia en la Sociedad de la Información” que el 100% de las organizaciones públicas tienen presencia en la red y ofrecen servicios en línea. En el mismo sentido, la mencionada Encuesta de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico (2014) resalta tanto la existencia del Centro para la Innovación sobre el Desarrollo del Gobierno Electrónico en Colombia como el portal de transparencia del gobierno nacional denominado Urna de Cristal, como experiencias destacadas en la región. Una y otra demuestran la intención del gobierno colombiano de adelantar iniciativas de promoción del gobierno electrónico tanto a nivel nacional como subnacional.

Estos datos confirman la importancia creciente de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTICs) por las posibilidades que ofrecen en el funcionamiento del sistema democrático. Parece haberse extendido la impresión generalizada de que estas innovaciones tecnológicas suponen una transformación sustantiva de las relaciones Estado- sociedad en la medida en que permitirían resolver muchos de sus problemas e incluso facilitar nuevas formas de gobierno más democráticas y participativas. Se asume que el papel de internet y de las nuevas tecnologías plantean numerosos beneficios, y que estos en muchos casos van más allá de la provisión de servicios on line y la consulta a los ciudadanos sobre determinadas preferencias, sino que cada más se prevé que podría incrementar la participación y deliberación ciudadana sobre los asuntos y con ello la posibilidad de un gobierno más eficaz, eficiente, transparente y participativo.

Frente a un exceso de optimismo en las NTICs y a un sobredimensionamiento de los potenciales beneficios de las mismas se pretende un renovado acercamiento que problematice sus posibilidades, al tiempo que haga incidencia en el que creemos es el elemento principal, la ciudadanía. Y es que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son solo herramientas que ofrecen nuevos retos y potencialidades, pero que no obtienen por si mismas los beneficios que se esperan de su aprovechamiento. Esto es, queda el reto más importante, la utilización y el uso adecuado de las mismas (García Guitian, 2005; Mossberger y Jimenez 2009; Garcia y Lippez, 2015).

Con esto en mente, y considerando los avances de Colombia y su intención de promocionar las NTICs y el gobierno electrónico en todos los niveles de gobierno, es importante sumar miradas al desarrollo de estos esfuerzos gubernamentales. Tales esfuerzos se han venido materializando desde hace varios años, en particular en los dos últimos periodos de gobierno podemos destacar, por un lado, el Plan Vive Digital, formulado en el año 2010 y por otro, el decreto número 2573 de 2014 que desarrolla los objetivos de la estrategia de Gobierno en Linea que es la que pone en marcha el Gobierno electrónico en el país. Con esto se busca promover un Estado más eficiente a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación.

La estrategia establece un Manual del Gobierno en Línea que está conformado por cuatro (4) componentes fundamentales que guían la implementación del *e-government* por parte de entidades del orden nacional y territorial, a saber: TIC para servicios, TIC para el gobierno Abierto, TIC para la gestión y seguridad y privacidad de la Informacion. A partir de la definición de estos componentes fundamentales, el Gobierno establece unas metas y etapas de implementación de acuerdo a la categoría de las entidades territoriales, se crea el índice de Gobierno Electrónico que mide los avances de la estrategia a nivel nacional y se generan herramientas transversales[[6]](#footnote-6) para el acompañamiento de las instituciones, entre ellas un Mapa de Ruta que establece los trámites y servicios que más necesitan los Colombianos, y a la vez una asistencia para construir las páginas Web de las entidades. Lo más importante es que se establecen unos plazos dentro de los cuales las entidades nacionales y territoriales están obligadas a cumplir con las metas en un periodo de evaluación que empieza en el año 2015 y se extiende hasta el año 2020.

En este orden de cosas, la estrategia de Gobierno En Línea establece un horizonte de desarrollo con tres objetivos específicos y acumulativos: prestar servicios en línea, una mejora en la gestión y un empoderamiento y una mayor confianza de los ciudadanos, todo lo cual debería conducir a construir un Estado más eficiente, más transparente y más participativo (Portal Gobierno en Línea, 2015). La propia estrategia implementa un índice de gobierno en línea con el objetivo adelantar un proceso de monitoreo y evaluación que muestra el estado del avance de las entidades en la implementación de la Estrategia. Concretamente el índice revisa el avance de la eficiencia electrónica, el gobierno abierto, y los servicios; por lo que se sustenta en indicadores que revisan la implementación de las plataformas, la articulación con la gestión de procesos de las entidades, y la provisión de información y consulta. Aun cuando el índice incorpora elementos de participación ciudadana, este no es el objetivo del mismo. De allí que la mirada propuesta en este documento, que se concentra en la revisión de la orientación al ciudadano para la promoción de la participación activa en condiciones de deliberación consciente, aporta una mirada complementaria a la ya implementada desde la estrategia.

Dados los avances que Colombia ha tenido y las potencialidades otorgadas a las NTICs nuestra mirada se concentra únicamente en la dimensión de generalizar el empoderamiento a partir de las herramientas de gobierno electrónico. Nuestro objetivo no es realizar una evaluación de la estrategia, a la luz de un mayor empoderamiento de la ciudadanía, que como hemos visto se plantea como una meta en el mediano plazo. Nuestra perspectiva entiende el empoderamiento desde el desarrollo de las capacidades deliberativas y de los espacios deliberativos de los asuntos públicos, lo que exige revisar los progresivos avances de la estrategia, pero no solo sobre los indicadores del propio Índice, sino a la luz de los exigentes criterios del modelo deliberativo habermasiano. En este contexto, este trabajo revisa los avances realizados a nivel subnacional, en particular a nivel local. Para ello nos propusimos identificar la orientación al ciudadano de los sitios web de los 32 municipios capitales de Departamento en Colombia. A nuestro juicio este análisis arroja una visión lo suficiente rica como para percibir el avance progresivo en la implementación de la estrategia, que sirva como una primera aproximación a nivel local en Colombia.

Para nuestro propósito procederemos del siguiente modo. En la siguiente sección abordaremos el concepto de e-government y de e-democracy, en particular a partir del entendimiento de la deliberación como un tipo de participación cualificada abordaremos las promesas y limitaciones de las NTICs en relación con la participación y el compromiso político de la ciudadanía. Seguidamente habiendo planteado el diseño metodológico, la construcción de una batería de indicadores presentaremos los principales resultados de nuestro análisis sobre la orientación al ciudadano para las treinta y dos ciudades capitales. Finalmente, en la sección cuarta procederemos a resumir los hallazgos más importantes, los aspectos más significativos del artículo, sus contribuciones más relevantes y sugeriremos ideas para futuros trabajos.

**La relación Estado-Sociedad en el siglo XXI: las promesas y limitaciones de las NTIC´s**

Las potencialidades de las NTIC´s aparecen como una ventana de oportunidad para incidir en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ello es así porque se espera que el aprovechamiento que hagan las organizaciones gubernamentales de estos instrumentos tenga consecuencias importantes en los procesos gubernamentales y en múltiples aspectos en los que finalmente los ciudadanos deben interactuar con dichas organizaciones. Sin embargo, las potencialidades que se otorgan a estas NTIC´s se perciben sustentadas en las herramientas tecnológicas *per se* y no tanto en el uso que se haga de estas. Por ello, contrario a una mirada que pueda sobrevalora el papel de las NTIC´s, sostenemos que el potencial de estas herramientas depende no sólo de disponer de estos canales sino también del uso efectivo que los ciudadanos puedan hacer de estas. Para revisar este asunto con detenimiento se abordan y desarrollan conceptos claves como el gobierno electrónico, el compromiso ciudadano, la democracia digital, y la deliberación y participación política.

Con relación a la concepción y el desarrollo del gobierno electrónico, Villoria y Ramirez (2013) identifican al menos cuatro grandes etapas. Una primera etapa denominada de a*dministración electrónica en sentido estricto,* donde se concibe el gobierno electrónico como un instrumento tecnológico que permite mejorar la eficacia y la eficiencia de la actuación del gobierno mediante la entrega de información y la prestación de servicios on line que favorecen interacciones de los ciudadanos con el Estado más sencillas y cómodas. Por su parte, en la segunda etapa Villoria y Ramiren sostienen que el gobierno electrónico se asocia más una idea de un *gobierno transparente y que rinde cuentas.* En este caso, el uso de las TICs va dirigido a proveer información con el objetivo de garantizar mayor transparencia, accountability, imparcialidad e integridad de los gobiernos. En la tercera etapa, los autores asocian el gobierno electrónico a una administración *inclusiva e imparcial*  que, por tanto, busca reducir de las brechas y superar la exclusión. Para ello se resalta la importancia de minimizar las barreras a la accesibilidad, de tal manera que nadie quede al margen de sus beneficios. Por último, el uso de las TICs en asocia a una potencialidad creadora y colaborativa (*gobierno electrónico participativo y colaborativo*).

Esta evolución de alguna manera indica un cambio en la comprensión y el propósito con que los gobiernos pueden usar las NTIC´s. En consonancia con esta evolución, Mayer-Shonberger y Lazer (2007) llaman la atención sobre dos maneras distintas de concebir el gobierno electrónico. La primera de ellas, según estos autores, corresponde a una visión estrecha o reducida en tanto entiende el gobierno electrónico en relación con la implementación de las NTIC´s para la provisión de información, fomentar las interacciones y las transacciones. Muy similar a los primeros desarrollos o las etapas iniciales identificadas por Villoria y Ramírez (2013). En contraposición, Mayer-Shonberger y Lazer (2007) sugieren una concepción más amplia del gobierno electrónico que hace referencia “al uso entero de las tecnologías de la información y la comunicación en el sector público” (p. 3). De allí que incluso sugieran repensar la denominación de gobierno electrónico o e-government de tal manera que se reemplace por information-government, y así se piense en todos los elementos que suponen la gestión de la información en el sector público. Esto es fundamental considerando que esta perspectiva amplia posibilita pensar en que estas herramientas facilitan el flujo de la información y la comunicación al interior de las organizaciones públicas, entre las organizaciones, y de estas con los ciudadanos. Al pensar entonces en flujos de información se supera una visión reduccionista que sólo prevea la disponibilidad de información en sitios web gubernamentales, sin contar con la posibilidad del uso de esa información y de la retroalimentación por parte de los ciudadanos.

Por ello, el gobierno electrónico desde esta perspectiva amplia supone no sólo la provisión de información y la facilitación de trámites, sino que además prevé el uso activo de los canales de comunicación por parte de los ciudadanos para incidir en la gestión de lo público. Solo desde este punto de partida podemos comprender mejor la evolución en el uso de las NTICs en relación con la participación ciudadana. La OCDE (2001) argumenta que la participación política debe implicar al menos tres aspectos correlativos: la posibilidad de ser informado, los mecanismos para participar en la toma de decisiones y la capacidad de contribuir e influir en la agenda política. En ese orden de ideas, la OCDE (2001) sugiere tres niveles de participación: (1) la información, que presupone una relación de una sola vía en la que el gobierno produce y suministra información para su uso por los ciudadanos; (2) la consulta: una relación bidireccional en la que los ciudadanos proporcionan retroalimentación al gobierno pero en la cual son los gobiernos quienes definen los temas de consulta, establecen las preguntas y gestionan el proceso, mientras que se invita a los ciudadanos a contribuir con sus puntos de vista y opiniones. Y, (3) la participación activa: una relación basada en la colaboración con el gobierno en el que los ciudadanos participen activamente en la definición del proceso y el contenido de la formulación de políticas. Al alcanzar este tercer nivel de participación, se reconoce en pie de igualdad a los ciudadanos en el establecimiento de la agenda, aunque la responsabilidad de la decisión final recaiga en el gobierno.

Al situarse en este último nivel de participación o mejor, de participación activa, surgen dos conceptos fundamentales que deben revisarse: el compromiso ciudadano y la democracia digital. El *civic engagement o compromiso ciudadano* se entiende como el “conocimiento, la discusión, el interés y la participación en asuntos públicos –en el gobierno y la política, en los asuntos de política pública, y en la comunidad” (Mossberger & Jimenez, 2009, p. 2). Este concepto, que entendemos como sinónimo del de participación activa mencionado, trasciende connotaciones tradicionales o básicas de participación ciudadana porque supone un involucramiento y una disposición mucho mayor por parte del ciudadano para comprender, analizar y participar de manera consiente y constructiva en los asuntos públicos (OCDE, 2001). Para que este compromiso y participación ciudadano se dé es preciso que exista antes una conciencia y un conocimiento de los ciudadanos sobre lo que hace el gobierno, sobre qué hacen las diferentes organizaciones públicas, sus responsabilidades, etc., por lo que la información que se provea para educar a los ciudadanos al respecto se constituye en una condición básica para la participación o el compromiso ciudadano.

Hablar de compromiso ciudadano remite directamente al concepto de e-democracy, y en particular a la idea de deliberación. Deliberar es dar y pedir razones, a favor o en contra de nuestras acciones y creencias-. La democracia deliberativa aspira por lo tanto a adoptar las decisiones politicas mediante un proceso intersubjetivo de carácter argumentativo en condiciones de razonamiento libre y público entre iguales por aquellos que son gobernados por las decisiones (Cohen, 2001; Habermass, 2005). En el modelo democrático habermasiano el aspecto clave, no es tanto la participación sino la deliberación, entendida ahora ya como una participación cualificada, donde la democratización y la resolución de los problemas de nuestras democracias pasa necesariamente por una ciudadanía activa pero también necesariamente por la creación de espacios y esferas de debate público. Esto implica que la deliberación en el sentido habermassiano no solo incluye la participación *per se*, sino la exigencia de que cada participante deberá tener la misma posibilidad de ser escuchado, introducir temas, propuestas y enfoques, serán públicas y estarán libres de cualquier coerción externa o interna (Habermas 2005). Solo en este sentido, tiene sentido plantearnos, en qué medida la tecnología, sus diferentes componentes y sus múltiples utilidades podrían así ayudar a hacer más interactivo y eficiente este proceso.

Particularmente los gobiernos locales pueden usar sus sitios web para educar a los ciudadanos e involucrarlos en los asuntos públicos a través de la provisión de información. De acuerdo con Holzer et al. (2004), la provisión de la información puede hacerse de manera estática o dinámica. En el primer caso la comunicación se da en una sola vía, por lo que los sitios web se limitan a la provisión de información, sin dar oportunidad para la reacción de los ciudadanos, lo que si ocurre cuando la información se provee de manera dinámica, cundo se promueve una comunicación en doble vía.

Con la información suficiente para conocer cómo funciona el gobierno, es posible entonces que los ciudadanos participen en la deliberación y toma de decisiones públicas, de allí que surja entonces el segundo concepto mencionado, el de la *democracia digital* o e-democracy. Este concepto incluiría “todas las prácticas para fomentar valores democráticos usando las tecnologías de la información y la comunicación” (Holzer, Melitski, Rho, & Schwester 2004, p. 8). Como ocurre con la provisión de información, en términos de participación Holzer et al. (2004) asegura que en el proceso de toma de decisiones la participación también puede promoverse de manera estática, que se da cuando hay algún tipo de consulta a los ciudadanos pero no un productivo debate o deliberación, o de manera dinámica cuando se promueve dicha deliberación al estilo habermasiano donde ciudadanos, grupos de interés, los medios de comunicación, los partidos políticos y demás, debaten sobre asuntos públicos y se da una “amplia y libre interacción entre los participantes” (Holzer et al., 2004, pp. 13-14). Para promover dicho contexto de fructífero compromiso ciudadano y de deliberación pública, es importante señalar los avances o las oportunidades que ofrece la denominada web 2.0 o red interactiva, ya que sus herramientas “permiten: 1) personalizar y compartir información a través de (…) alertas de correo electrónico y redes sociales (por ejemplo); y 2) la creación de contenidos por medio de blogs (…) y wikis [por ejemplo]” (Mossberger & Jimenez, 2009, p. 9). De allí que sea posible identificar o asociar diferentes herramientas o tecnologías a determinado niveles de participación, en otras palabras, las herramientas facilitarían un objetivo de participación pretendido (ODCE, 2001; Al Dalou, y Shanab, 2013). Sin embargo, la oportunidad de generar un compromiso y una deliberación ciudadana a partir del aprovechamiento de las NTIC´s no deben conducir a un exagerado optimismo. Como Mossberger y Jimenez (2009) advierten, “los sitios web gubernamentales pueden facilitar pero no crean [no producen] el compromiso ciudadano“(p. 6), y Holzer et al. resaltan que “no hay evidencia que sugiera que la calidad de la toma de decisiones se mejore o que las decisiones sean más democráticas dada la integración de NTIC´s y aplicación digitales” (p. 10). Debemos recordar entonces, que son las personas quienes usan o no las tecnologías, son quienes deliberan sobre los asuntos públicos y quienes toman decisiones, y quienes tienen el compromiso ciudadano y materializan la democracia digital a partir del uso adecuado de las herramientas.

**Orientación al ciudadano de los sitios web municipales en Colombia**

En la perspectiva de contribuir a las miradas que revisan el desarrollo y los avances de la implementación del gobierno electrónico en Colombia a nivel local, y desde la perspectiva de identificar la medida en que este desarrollo favorece el compromiso y la deliberación ciudadana, este documento se presentan los resultados de la revisión de los sitios web de las Alcaldías y Concejos de los municipios capitales de los 32 departamentos de la República de Colombia. La selección de los 32 municipios considera que en su carácter de capitales de los Departamentos, dichos municipios pueden llevar la batuta en la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea en sus respectivos departamentos. Ciertamente no se tiene una pretensión de generalización con base en los hallazgos, pero se prevé que estos den una relativa sensación sobre el desarrollo de la estrategia en el contexto nacional.

En la revisión de los sitios web municipales, realizada durante el mes de junio de 2015, se buscó identificar la presencia o no de 47 características que sintetizan lo sugerido en la literatura (Mossberger & Jimenez ,2009; OCDE, 2001, United Nations, 2014; Criado, 2009), según las tres dimensiones señaladas por la OCDE para la promoción de la participación ciudadana, es decir, la provisión de información –para la que se evaluó la presencia de 31 ítems, 16 de ellos asociados específicamente a ejercicios de rendición electrónica de cuentas; la consulta, para la cual se revisaron 8 aspectos; y la participación activa o de compromiso ciudadano, para la que se contabilizó el uso de 8 herramientas web. Todo ello, haciendo especial hincapié en la medida en que su diseño real provea de los recursos e instrumentos a la ciudadanía para fomentar la “e-deliberación”. A continuación se presenta la Tabla No. 1 que sintetiza los las presencia de cada uno de los rasgos señalados en el conjunto de los 32 sitios web revisados.

**Tabla 1.** Uso de herramientas web para la promoción de la participación ciudadana en los 32 municipios capitales de departamento en Colombia

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Orientación al ciudadano | Indicadores | No. | % |
| Provisión de información | Información de contacto Administración | 29 | 91% |
| Información de contacto Concejales | 12 | 38% |
| Se traduce la página | 24 | 75% |
| Herramientas para personas discapacitadas | 2 | 6% |
| Se encuentra Plan de Desarrollo | 30 | 94% |
| Hay PDM Ciudadano | 11 | 34% |
| Se encuentra POT o EOT | 24 | 75% |
| POT Ciudadano | 4 | 13% |
| Se encuentra MFMP | 9 | 28% |
| MFMP Ciudadano | 0 | 0% |
| Decretos | 28 | 88% |
| Acuerdos | 24 | 75% |
| Se encuentran POAI | 13 | 41% |
| Se encuentran Presupuestos 2012-2015 | 14 | 44% |
| Presupuestos ciudadanos | 0 | 0% |
| Hay informe, Presentación, video o doc de RdC | 26 | 81% |
| Easy to find | 22 | 69% |
| Integrated | 19 | 59% |
| Understandable | 19 | 59% |
| Use of Statistics | 17 | 53% |
| Frequency | 14 | 44% |
| Standardize categories | 14 | 44% |
| E-reports archive | 23 | 72% |
| Fit the length to the interest of the reader | 18 | 56% |
| Text is searchable | 13 | 41% |
| Share functions | 4 | 13% |
| Opinion feedback function | 1 | 3% |
| Participation feedback function | 0 | 0% |
| Notifies feedback function | 4 | 13% |
| Forum and/or chat rooms | 2 | 6% |
| Online polls and/or surveys | 5 | 16% |
| Consulta | Comunicación en redes sociales | 26 | 81% |
| Espacioes de discusión | 15 | 47% |
| Hay motor de búsqueda | 28 | 88% |
| Buscador de documentos archivados | 11 | 34% |
| Encuestas online | 19 | 59% |
| Evaluaciiones | 3 | 9% |
| Enlaces a participación de poblaciones | 3 | 9% |
| Mapas o documentos para consulta territorio | 24 | 75% |
| Participación activa o de compromiso ciudadano | Plataformas de innovación y co-creación | 3 | 9% |
| Se usa o no en período de gobierno | 3 | 9% |
| Evalución de políticas, programas y gestión | 14 | 44% |
| Se usa o no en período de gobierno | 13 | 41% |
| Herramientas de comunicación | 18 | 56% |
| Se usa o no en período de gobierno | 14 | 44% |
| Eventos off line (calendafrios, comunicados de prensa, etc.) | 26 | 81% |
| Fechas y horas sesiones Concejos | 6 | 19% |

Fuente: Elaboración propia

A partir de los resultados de la Tabla No. 1 se puede establecer que en promedio los rasgos o las características revisadas aparecen en el 43% de los casos estudiados. Se destacan que de los 32 sitios web, en el 94% el Plan de Desarrollo del Municipio es puesto a disposición de los ciudadanos, y en el 91% hay información de contacto con la administración. Paralelamente aquellos ítems en los que hay una avance mucho más discreto son por ejemplo, la presencia de herramientas para personas con discapacidades que sólo figura en el 6% de los casos, los Planes de Ordenamiento Territorial ciudadanos –es decir resumidos, sistematizados y provistos de manera comprensible para los ciudadanos del común- que apenas se difunden en el 13% de los sitios web, o los Marcos Fiscales de Mediano Plazo ciudadanos ni presupuestos ciudadanos que no se encuentran ninguna de las páginas revisadas. También se extraña el uso de herramientas que permitan la reacción de los ciudadanos frente a los documentos y ejercicios de rendición de cuentas, tales como chats, foros, encuestas y otros (ver Tabla No. 1). Finalmente, también se resalta la poca presencia de enlaces que orienten a los ciudadanos hacia grupos o información relacionada con participación de determinaos grupos que sólo se observa en el 9% de los casos, lo cual ocurre con el aprovechamiento de plataformas destinadas a la co-creación de políticas públicas.

Por su parte, la Tabla No. 2 que se presenta a continuación refleja el desempeño municipal agregado en las tres categorías identificadas orientadas a la participación ciudadana. Los resultados de cada categoría corresponden al porcentaje de herramientas o características correspondientes a cada grupo o categoría, que están presentes en los sitios web revisados, respecto al uso potencial de todas las características en todos los casos.

**Tabla No. 2 Uso de herramientas para la provisión de información, la consulta y la participación ciudadana en los 32 sitios web de los municipios capitales de departamento en Colombia**

|  |  |
| --- | --- |
| **Categorías o niveles hacia la participación** | % |
| Provisión de Información  Informes de Rendición de cuentas | 43%  39% |
| Consulta | 50% |
| Participación Activa o compromiso ciudadano | 38% |

Fuente: Elaboración propia

Como era de esperarse, en el diseño de las páginas oficiales de los municipios estudiados se observa una mayor disposición de elementos que permiten la provisión de información que de aquellos que facilitan la participación activa de los ciudadanos. De estos resultados resumidos en la Tabla No. 2 además se destaca que, aunque efectivamente existe la intencionalidad de implementar diferentes mecanismos de consulta a los ciudadanos, los canales dispuestos para que los ciudadanos expresen sus opiniones resultan limitados a esa dimensión de consulta y no tanto al desarrollo más extendido de una participación activa plena. Por ejemplo, debe mencionarse que en la búsqueda realizada, aunque efectivamente los municipios adoptan el 50% de las herramientas que podrían implementar para la consulta ciudadana, también fue persistente encontrar que las mismas podían no utilizarse, o eran utilizadas muy ocasionalmente o se usaban para conocer percepciones relacionadas con asuntos menores o poco trascendentes en las discusiones de política pública. Desafortunadamente el instrumento desarrollado para adelantar este trabajo no permitía recoger información que valorara la calidad del debate público ni tampoco el uso de las herramientas en términos cuantitativos, apenas su disposición en las páginas web. En todo caso estos indicios sí señalan la necesidad de avanzar el ejercicio volcando la mirada, más allá de la orientación al ciudadano, en el uso que tanto gobierno como ciudadanos hacen de las herramientas de gobierno electrónico.

Al revisar los resultados de las tablas 1 y 2 en conjunto, también resulta interesante mencionar que aunque hay un esfuerzo por proveer información a los ciudadanos, no resulta claro que esta información se entregue en condiciones que permitan una sencilla comprensión, ni que por tanto faciliten una subsecuente participación ciudadana. Ejemplo de ello resultan la prácticamente inexistencia de instrumentos de planificación “ciudadanos” que entreguen versiones sintetizadas de los mismos, la escasa adopción de rasgos de un adecuado ejercicio de rendición de cuentas y el muy bajo uso de herramientas que permitan la reacción y el debate a partir de dichos instrumentos de rendición de cuentas. Es probable que esto se explique en la generalizada práctica de rendir cuentas a través de audiencias públicas presenciales y no tanto por medio electrónicos, que parecen utilizarse apenas para convocar a las mencionadas audiencias o para publicar información sobre la que, en todo caso, no se tienen espacios para deliberar. Estos elementos también llaman la atención sobre los cambios que se requieren en términos de prácticas, rutinas y cultura –tanto desde lo organizacional como de lo político- para hacer un aprovechamiento pleno de las oportunidades que estas herramientas ofrecen.

Por municipios, a continuación se presenta la Tabla No. 3 que sintetiza la adopción de herramientas de gobierno electrónico que facilitarían la participación ciudadana en los sitios web de los municipios revisados:

**Tabla No. 3. Adopción de herramientas web para la promoción de la participación ciudadana por municipios capitales en Colombia**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Ciudad | Características presentes | | % (de 47 posibles) |
| Tunja | 32 | | 68% |
| Medellín | 32 | | 68% |
| Bogotá | 29 | | 62% |
| Florencia | 28 | | 60% |
| Bucaramanga | 28 | | 60% |
| Yopal | 28 | | 60% |
| Pasto | | 26 | 55% |
| Cali | 25 | | 53% |
| Manizales | 24 | | 51% |
| Barranquilla | 23 | | 49% |
| Riohacha | 22 | | 47% |
| Neiva | 22 | | 47% |
| Quibdó | 22 | | 47% |
| San José del Guaviare | 20 | | 43% |
| Leticia | 20 | | 43% |
| Mocoa | 20 | | 43% |
| Cúcuta | 19 | | 40% |
| Pereira | 19 | | 40% |
| Puerto Inirida | 19 | | 40% |
| Valledupar | 18 | | 38% |
| Puerto Carreño | 18 | | 38% |
| Sincelejo | 17 | | 36% |
| Popayán | 16 | | 34% |
| Armenia | 16 | | 34% |
| Villavicencio | 16 | | 34% |
| Ibagué | 16 | | 34% |
| Arauca | 15 | | 32% |
| Mitú | 15 | | 32% |
| Cartagena | 14 | | 30% |
| San Andrés | 12 | | 26% |
| Montería | 10 | | 21% |
| Santa Marta | 10 | | 21% |

Fuente: Elaboración propia

Los resultados consignados en la tabla anterior dan luces a los municipios sobre el estado de avance que cada uno tiene en el camino de aprovechar las herramientas de gobierno electrónico para la participación ciudadana.

**Reflexiones finales**

Como mencionábamos, desde una concepción no reduccionista del gobierno electrónico, el uso de las NTICs no solo viene limitado a la provisión de información y la facilitación de trámites, sino que además se prevé el uso activo de los canales de comunicación por parte de los ciudadanos para incidir en la gestión de lo público. Desde este punto de partida la OCDE (2001) identificaba tres aspectos correlativos: la posibilidad de ser informado (información), la consulta a la ciudadanía una relación donde los ciudadanos tienen la posibilidad de retroalimentar el proceso (consulta), o bien el establecimiento de los mecanismos para participar en la toma de decisiones y contribuir e influir en la formación de la agenda política (participación activa o compromiso ciudadano). En este orden de cosas se diseñó una batería de indicadores, clasificados sobre estas tres dimensiones, así, la provisión de información. Todo ello, haciendo especial hincapié en la medida en que su diseño real provea de los recursos e instrumentos a la ciudadanía para fomentar la “e-deliberación”.

El análisis arrojó algunos resultados importantes. Como era previsible dado el grado de avance de la estrategia, era de esperar que se registrasen los mayores avances en los aspectos directamente relacionados con la provisión de información y con la consulta, y mucho menos en el tema de la promoción de la participación activa. Los resultados confirmaron esta hipótesis. Sin embargo, cabe resaltar algunos hallazgos particularmente importantes.

En primer lugar, aun cuando es cierto que en términos de provisión de información se registran los mayores avances, estos se podrían mejorar tanto en cantidad como en calidad; igualmente son muy escasos los municipios que entregan esa información en un formato asequible y comprensible por parte del ciudadano. En segundo lugar, aun cuando existen avances importantes en términos de posibilitar la consulta a los ciudadanos, los análisis muestran un muy discreto avance en términos de rendición de cuentas, en otras palabras, se provee de la información específica sobre lo realizado para el ejercicio de la rendición de cuentas pero apenas hay presencia de herramientas que permitan un adecuado ejercicio de retroalimentación por parte de la ciudadanía. Por último y como era de esperar, los avances registrados en el establecimiento de herramientas de participación activa y de co-creacion se registran los menores avances, aunque con contadas pero importantes excepciones, tales como Medellin.

Desde un marco deliberativo de la democracia, la participación on line de los ciudadanos ha de ser juzgada no en términos cuantitativos, sino sobre todo cualitativos. Esto es, los sitios web pueden ser canales que sirvan para fomentar la participación en el proceso de toma de decisiones, pero desde una perspectiva deliberativa esto no solo se garantiza ofreciendo información y canales, sino que depende en última instancia del

uso adecuado de estas herramientas por parte de los ciudadanos. Así las cosas, la expectativa de un cambio drástico en las relaciones Estado-sociedad a partir del aprovechamiento de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación para la promoción de una ciudadanía activa en la deliberación pública, parece tener aún un camino largo por recorrer antes de materializarse.

**Bibliografía**

Al-Dalou, R., & Abu-Shanab, E. (2013). *E-participation levels and technologies. In The 6th International Conference on Information Technology (ICIT 2013)*, Ponencia presentada en Amman, Jordan, 8–10 Mayo (pp. 1–8). http://sce.zuj.edu.jo/icit13/images/Camera%20Ready/E-Technology/656.pdf

Cohen, J. (2001). “Democracia y Libertad”. En La democracia deliberativa. Elster, Jon (ed.) Barcelona: Gedisa.

CRC. (2014). *Avance de Colombia en la Sociedad de la Información*. Extraido de: <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-6807_archivo_pdf.pdf>

García, G. E. (2005). *La democracia electrónica: un análisis desde la teoría política*. Documento presentado en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración llevado a cabo en Madrid, España, 21, 22 y 23 de septiembre de 2005.

García, R. *Technology helps, people make: A smart city governance framework grounded in deliberative democracy.* Editado por Ramón Gil-García, Theresa A. Pardo y Taewo Nam. En: Innovation as the New Urban Agenda: A Comprehensive view of the 21st Century Smart City, Springer.

Holzer, M., Melitski, J., Rho, S., & Schwester, R. (2004). *Restoring trust in government: the potential of digital citizen participation*. E-Government Series, IBM Center for The Business of Government.

Habermas, J. (2005). Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics, Acta Política, 40: 384-392.

Kang, S., & Norton, H.E. (2004). Nonprofit organizations’ use of the World Wide Web: are they sufficiently fulfilling organizational goals? Public Relation Review, 30, 279-284.

Mayer-Schonberger, V., & Lazer, D. (2007). From electronic government to information government. In Mayer-Schonberger, & Lazer (Eds.), Governance and Information Technology (pp. 1- 9). Cambridge:The MIT Press.

Mossberger, K., & Jimenez, B. (2009). Can e-government promote civic engagement? A study of local government websites in Illinois and the U.S. Institute for Policy and Civic Engagement, University of Illinois at Chicago.

Lee, M. (2004). *E-reporting: Strengthening democratic accountability*. IBM Center for The Business of Government.

OECD. (2001). *Citizens as Partners. Information, consultation, and public participation in policy making.* Paris: OECD. Extraido de: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4201131e.pdf?expires=1435076834&id=id&accname=id15861&checksum=2B2313630BEA54DF1FD511B4E55792A3>. Acceso: 14 julio 2015.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. (2014). *United Nations E-government Survey 2014: E-government for the future we want.* Recuperado de <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf>

Villoria, M., & Alujas, A. R. (2013). *Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo*. Un análisis desde la Teoría política *Gestión y política pública*. ( ): 9-103.

1. Artículo de investigación registrado en el plan de trabajo de los autores en su condición de profesores de planta del Departamento de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana. [↑](#footnote-ref-1)
2. Master en Administración Pública con certificado en Gerencia de Gobiernos Locales de la Universidad del Estado de Nueva York en Binghamton University, Politólogo con énfasis en Gestión Pública y Especialista en Gobierno Municipal de la Pontificia Universidad Javeriana. [↑](#footnote-ref-2)
3. Profesor de planta del Departamento de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana. Director de la Carrera de Ciencia Política. [↑](#footnote-ref-3)
4. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración, M.A en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid. Es politólogo y licenciado en Derecho por la misma universidad. Ha impartido docencia en la Universidad del Rosario (Bogotá-Colombia) y visiting scholar en las Universidades de Brown. Es miembro del Centro de Teoría Política de la UAM (CTP) y miembro del Grupo de Investigación de Teoría Política de la UAM y de la Línea de Investigación en Participación política ciudadana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. [↑](#footnote-ref-4)
5. Profesor Asistente en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. [↑](#footnote-ref-5)
6. Las ocho herramientas transversales que deben utilizar las entidades de orden nacional y territorial para la modernización de su gestión son: Portal Sí Virtual, Mapa de Ruta, Carpeta Ciudadana, Autenticación, Datos Abiertos, Innovación abierta, Urna de Cristal, y las plataformas web. [↑](#footnote-ref-6)