

COLECCIÓN SUPERIOR

El gobierno electrónico y su incidencia en la administración pública colombiana y sus organizaciones

**RAFAEL ARTURO AMAYA MEJÍA
YEHINY YULIED GUEVARA CASTRO
JEISSON RIVEROS GAVILANES**
EDITORES



YEHINY YULIED GUEVARA CASTRO
RAFAEL ARTURO AMAYA MEJÍA
CARLOS EDUARDO CASTIBLANCO SÁNCHEZ
JEISSON A. RIVEROS GAVILANES
JOHN M. RIVEROS GAVILANES
DANIELA ORTIZ ORTIZ
MARIBEL BENAVIDES TEZ
AUTORES

Prólogo de Luis Miguel Cabrera González

COLECCIÓN SUPERIOR



**El gobierno electrónico y su incidencia
en la administración pública
colombiana y sus organizaciones**

Catalogación en la fuente – Grupo Biblioteca y CDIM 2024

Guevara Castro, Yehiny Yulied

El gobierno electrónico y su incidencia en la administración pública colombiana y sus organizaciones / Rafael Arturo Amaya Mejía, Carlos Eduardo Castiblanco Sánchez, Jeisson A. Riveros Gavilanes, John M. Riveros Gavilanes, Daniela Ortiz Ortiz y Maribel Benavides Tez ; editores Rafael Amaya Mejía, Yulied Guevara Castro y Jeisson Riveros Gavilanes. -- Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2024.

160 páginas: fotografías, tablas. -- (Colección Superior)

ISBN 978-958-609-159-6 (papel). -- ISBN 978-958-609-160-2 (electrónico)

1. Gobierno en línea --Colombia 2. internet en la administración pública--Colombia 3. Gobierno abierto --Nariño (Colombia). I Amaya Mejía, Rafael Arturo II Castiblanco Sánchez, Carlos Eduardo, III Riveros Gavilanes, Jeisson A., IV Riveros Gavilanes, John M., V Ortiz Ortiz, Daniela, VI Benavides Tez, Maribel, VII Título, VIII Serie.

CDD-21: 351.0007

El gobierno electrónico y su incidencia en la administración pública colombiana y sus organizaciones

Rafael Arturo Amaya Mejía, Yehiny Yulied Guevara Castro y Jeisson Riveros Gavilanes, editores

Subdirección Nacional de Investigaciones

Colección Superior

ISBN 978-958-609-159-6 (papel)

ISBN 978-958-609-160-2 (electrónico)

2024

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Íkaro Valderrama

Diagramación Diego Mesa

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2024

El gobierno electrónico y su incidencia en la administración pública colombiana y sus organizaciones

RAFAEL ARTURO AMAYA MEJÍA

YEHINY YULIED GUEVARA CASTRO

JEISSON RIVEROS GAVILANES

EDITORES



Contenido

<i>Lista de figuras</i>	9
<i>Lista de tablas</i>	11
Presentación	13
YEHINY YULIED GUEVARA CASTRO	
Prólogo	19
LUIS MIGUEL CABRERA GONZÁLEZ	
Introducción	21
YEHINY YULIED GUEVARA CASTRO	
RAFAEL ARTURO AMAYA MEJÍA	
Elementos teóricos y conceptuales de la tecnología del e-government como paradigma: Una revisión de la literatura	27
YEHINY YULIED GUEVARA CASTRO	
RAFAEL ARTURO AMAYA MEJÍA	
CARLOS EDUARDO CASTIBLANCO SÁNCHEZ	
Perspectivas del gobierno electrónico y la administración pública en Colombia	67
JEISSON A. RIVEROS GAVILANES	
JOHN M. RIVEROS GAVILANES	

Un ecosistema de gobierno abierto en Colombia: El Caso del Departamento de Nariño	95
DANIELA ORTIZ ORTIZ	
MARIBEL BENAVIDES TEZ	
Correlación de los índices GEL y gestión municipal entre 2012 y 2016	129
RAFAEL ARTURO AMAYA MEJÍA	
Sobre los autores	151
Índice de términos	155

Lista de figuras

Perspectivas del gobierno electrónico y la administración pública en Colombia

Figura 1. Histograma y polígono de frecuencias de gobernabilidad mundial, 1996-2018	75
Figura 2. Distribución de frecuencias	76
Figura 3. Prueba de normalidad	76
Figura 4. Índice promedio de gobernabilidad mundial, 1996-2018	78
Figura 5. Índice promedio de gobernabilidad mundial vs. índice promedio de gobernabilidad para Colombia, 1996-2018	79
Figura 6. Índice promedio mundial del control de la corrupción	80
Figura 7. Índice promedio de gobernabilidad mundial vs. Colombia, 1996-2018	81
Figura 8. Histograma y polígono de frecuencias EGD 2001-2018	83
Figura 9. Promedio de componentes de desempeño municipal, 2006-2017	85
Figura 10. Promedio de componentes de desempeño municipal (SIN), 2006-2017	86
Figura 11. Promedio anual departamental IICA, 2002-2013	88

Correlación de los índices GEL y gestión municipal entre 2012 y 2016

Figura 1. Comportamiento del índice GEL gobierno abierto por municipio (2012-2016)	142
Figura 2. Comportamiento del índice de gestión por municipio (2012-2016)	143
Figura 3. Tendencia del índice GEL gobierno abierto municipal (2012-2016)	145
Figura 4. Tendencia del índice de gestión municipal (2012-2016)	145
Figura 5. Correlación GEL gobierno abierto y la gestión de los municipios de Colombia (2012-2016)	146

Lista de tablas

Perspectivas del gobierno electrónico y la administración pública en Colombia

Tabla 1. Medidas de tendencia central para datos agrupados	70
Tabla 2. Relación de datos para básicos del índice de gobernabilidad mundial	74
Tabla 3. Relación de datos agrupados e intervalos de clase	77
Tabla 4. Relación de datos para básicos del EGDI	82
Tabla 5 Relación agrupada de datos EGDI	84
Tabla 6. Correlación lineal entre variables 2006-2017	89

Correlación de los índices GEL y gestión municipal entre 2012 y 2016

Tabla 1. Municipios escogidos por categoría y tipología	140
Tabla 2. Índice de IGA-GEL gobierno abierto por municipio entre 2012 y 2016	141
Tabla 3. Índice de gestión por municipio entre 2012 y 2016	143
Tabla 4. Índice de IGA-GEL gobierno abierto del municipio e índice de desempeño municipal entre 2012 y 2016	144

Presentación

Yehiny Yulied Guevara Castro

• **LAS NUEVAS TENDENCIAS** en administración, que devienen de los avances tecnológicos alcanzados en lo que llevamos de este milenio, han hecho eco en el sector público con miras a la consecución de mayor eficacia, transparencia y gobernabilidad, con especial énfasis en la gobernanza como el pináculo de los paradigmas administrativos en la actualidad. Para lograrlo, se ha procurado la implementación del *e-government*, una serie de prácticas de gobierno que han permitido transformar las dinámicas organizacionales desde su incipiente utilización en el uso de la tecnología, hasta una avanzada red de comunicaciones multidireccionales que facilitan la participación de ciudadanos, empresarios, y del mismo funcionariado público, en la construcción de iniciativas que permitan atender de manera más oportuna y eficiente las necesidades ciudadanas.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿cuál es el estado del *e-government* en Colombia al cierre de esta segunda década del milenio, de acuerdo con estándares internacionales?; ¿cuáles son los retos y beneficios de su puesta en marcha?; ¿están los municipios preparados para la transformación digital? Estas son algunas de las preguntas que busca responder un equipo multidisciplinar adscrito

al Grupo Interdisciplinario de Investigación en Modernización de lo Público (Grimap) de la Escuela Superior de Administración Pública.

Esta iniciativa surge de las discusiones que han configurado las tendencias de cambio en la administración pública, con un especial énfasis en las primeras dos décadas del siglo XXI. Dichas discusiones, a partir de un estudio individualizado sobre el *e-government*, procuran ofrecer una mirada integral acerca de la situación actual de este en Colombia y sus entidades territoriales, siendo conscientes de que tales transformaciones organizacionales, si bien apuntan a la construcción de un Estado digital —que, a su vez, requiere de ciudadanos digitales—, aún se encuentran lejos de constituir una realidad homogénea a lo largo y ancho del territorio nacional, por cuanto las diferencias geográficas afectan significativamente la provisión de infraestructura tecnológica; así como por otras variables como desigualdad en el acceso a la tecnología, diferencias de capital humano, presencia o no de conflicto armado, entre otras muchas causas que son destacadas en este libro como retos a superar en las próximas décadas si se quiere alcanzar una verdadera transformación digital.

En este orden de ideas, el lector encontrará en el primer capítulo, preparado por los maestros Guevara, Amaya y Castiblanco, los elementos teóricos y conceptuales de la noción del *e-government*, como paradigma y tecnología, mediante una revisión de literatura sobre los principales debates llevados a cabo en los últimos diez años. De este modo, los autores plantean las principales concepciones teóricas que sobre este término se han dado y destacan, entre otros, los problemas éticos, operacionales y académicos que se han venido suscitando alrededor de esta noción desde sus inicios, a tal punto que diferentes autores ven en el *e-government* no un fin en sí mismo, sino un medio para potenciar el valor público de las actuaciones gubernamentales.

Lo anterior implica, por supuesto, nuevas formas de organización y gestión de lo público en las organizaciones estatales, las cuales no se restringen solamente al poder del ejecutivo, en la medida en que el *e-government* —como tecnología y paradigma— pretende impactar en las políticas y servicios de las instituciones

públicas en general, a partir de una colaboración y acercamiento entre actores de gobierno, ciudadanía, empresa y funcionariado público. De este modo, se busca promover un mayor acceso y legitimidad en las decisiones públicas que se toman para afrontar los retos sociales y organizacionales, llegando en las sociedades posmodernas a un estadio ulterior de la gobernanza que podría denominarse *posdemocracia*. Ante esta perspectiva, surge la necesidad lógica de presentar los principales abordajes teóricos y conceptuales que se han suscitado, inquirendo en la cercanía o distanciamiento entre el Estado y la ciudadanía con la puesta en marcha del *e-government*.

Entonces, el primer capítulo de este libro no solamente da cuenta de los aportes académicos internacionales en la promoción de esta relación de mutualismo decisonal para la generación de valor público en la posdemocracia, sino que también evidencia las dificultades y barreras suscitadas por la implementación de esta tecnología y paradigma de gestión, indistintamente del país en donde se encuentran las problemáticas estructurales ya conocidas de antaño sobre la seguridad y privacidad de la información. Así, deben tenerse en cuenta otras limitaciones adicionales para los países en vías de desarrollo, por ejemplo, el caso de la brecha digital en Colombia —configurada a partir del acceso desigual a servicios en el área rural y urbana, la discriminación y las diferencias de género—, que constituye una de las principales dificultades para lograr de manera inclusiva la transformación masiva hacia el ciudadano digital.

A partir de esta revisión de literatura académica que contextualiza los avances y dificultades del *e-government*, los maestros Jeisson Riveros y John Riveros procuran presentar en el segundo capítulo el perfil del país con base en indicadores estandarizados a nivel nacional e internacional, los cuales dan cuenta del grado de gobernabilidad, gobierno electrónico, desempeño institucional, conflicto armado y corrupción para Colombia entre 2006 y 2016.

Puede causar curiosidad el hecho de que este segundo capítulo incluya un apartado sobre el “conflicto armado”; la respuesta a ello atiende a que, a diferencia de buena parte de

los países de Latinoamérica y otros en el mundo, Colombia mantiene una guerra civil desde hace más de cincuenta años, la cual ha venido mutando con el tiempo, convirtiéndose en una variable que afecta la implementación de las políticas públicas y demás iniciativas de gobierno. En este sentido, aunque muy pocos estudios consideran dicho aspecto, al ser el *e-government* una promoción del gobierno por medios digitales, puede verse afectado por las dinámicas del conflicto.

En efecto, una de las conclusiones principales del segundo capítulo es que el grado de gobernabilidad se ve afectado por el grado de intensidad del conflicto armado, lo cual conlleva a explicar parte de la disparidad no estructural en la provisión de servicios públicos entre las áreas rural y urbana para la transformación hacia una ciudadanía digital. De esta manera, las ciudades, debido a los menores niveles de presencia del conflicto, se convierten en polos de desarrollo que solo pueden ser seguidos con cierta dificultad por grandes cabeceras municipales; mientras que el resto de las zonas del país (especialmente en el área rural) quedan a la deriva en los procesos de transformación digital y promoción del *e-government*.

Una vez establecido el perfil de país con algunas implicaciones en el macro contexto colombiano, el tercer capítulo de este libro, preparado por las investigadoras Ortiz y Benavides, lleva al lector a conocer el ecosistema del gobierno abierto como una iniciativa práctica llevada a cabo en el departamento de Nariño. Las autoras presentan uno de los casos más llamativos sobre los procesos de gestión del cambio requeridos para la apertura gubernamental en la implementación de los sistemas digitales de innovación, como parte de la política de gobierno abierto de Nariño (GANA), la cual, en cuanto apuesta por el *e-government* para consolidar una nueva visión de gobierno, ha sido acreedora de varios premios y constituye un modelo a seguir para otras iniciativas en el país.

En esta misma línea de estudios empíricos, el capítulo cuarto, escrito por el maestro Amaya, inquiriere sobre el grado de correlación de los índices de *e-government* y la gestión administrativa municipal de municipios seleccionados de acuerdo con su tipología

entre 2012 y 2016. A partir de la teoría de la complejidad, de los datos entregados en el Índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación, y del desempeño integral municipal del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el autor presenta un análisis que permite inferir que el gobierno abierto por medios electrónicos tiene un impacto directo e indirecto sobre la gestión municipal —de modo que su promoción y difusión constituyen un punto clave— y sugiere continuar con esta línea de investigación en la medida en que los datos a nivel municipal continúen recolectándose y expandiéndose.

En virtud de lo anterior, se espera que el lector, al terminar esta obra, cuente con bases sólidas sobre los desarrollos contemporáneos alrededor del *e-government*, de manera que cuente con herramientas que le permitan inquirir en profundidad y proponer nuevas investigaciones y alternativas para llevar esta tecnología a la práctica territorial, con miras a la consolidación de un Estado social de derecho inclusivo y participativo.

Prólogo

• **EL PRESENTE LIBRO COMPILA** una serie de artículos de carácter científico relacionados con las temáticas de *e-government*, gobierno abierto y desempeño institucional, cuya naturaleza se encuentra implícitamente relacionada con el ejercicio de la administración pública en Colombia. En esta compilación se abordan diferentes perspectivas relacionadas con esta materia, como fruto de los esfuerzos investigativos que busca promover la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), a través de un equipo conformado por docentes, egresados y estudiantes que hicieron parte de las investigaciones y que dan como resultado esta obra.

Esta aproximación desde diferentes perspectivas busca abordar los fenómenos relacionados con los cambios tecnológicos de las prácticas de gobierno, vistos tanto desde el nivel internacional como en algunos de los casos más representativos a nivel territorial. La importancia de este esfuerzo académico radica en consolidar en un solo escrito múltiples discusiones al alcance de cualquier lector, sea este funcionario de gobierno, investigador o ciudadano interesado en las temáticas aquí presentadas.

De igual forma, este libro busca consolidar un punto de partida que en el futuro permita ahondar en nuevas investigaciones,

discusiones y perspectivas para la administración pública colombiana; especialmente si se considera que estos temas cobran mayor relevancia ante el creciente progreso tecnológico que experimenta la sociedad contemporánea, en donde se ponen en discusión las diferentes formas de relacionamiento que existen entre el gobierno y la sociedad.

Luis Miguel Cabrera González

Introducción

Yehiny Yulied Guevara Castro
Rafael Arturo Amaya Mejía

• **DURANTE LAS DOS PRIMERAS DÉCADAS** del siglo XXI, se ha venido desarrollando en Latinoamérica una tecnología de gobierno reconocida como *e-government*, cuyos fines son mejorar los servicios ofrecidos a la sociedad; orientar la gestión pública hacia el logro de resultados; e incrementar sustancialmente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos en el ejercicio de gobierno, a través del uso de medios digitales y electrónicos.

El *e-government* se ha posicionado como un modelo de buen gobierno y gestión, al articular el uso de las TIC en los órganos de la Administración Pública para alcanzar objetivos misionales, así como nuevas relaciones entre ciudadanía y Estado. Su implementación ha implicado una nueva racionalidad en las prácticas de gobierno que generan y desarrollan nuevo conocimiento, así como nuevos modos organizacionales en las entidades públicas que determinan los resultados de su gestión y desempeño institucional; por ello surge el interés de traer a colación estos temas a lo largo del libro.

Al cierre de la segunda década de este milenio, seguía existiendo un bajo nivel de información disponible para mejorar el diseño de políticas de gestión, más allá de ampliar coberturas, incluir más procesos para automatizar, capacitar a funcionarios y ciudadanos

en uso de TIC; de forma que se pudiera establecer algún tipo de correlación entre los niveles de desempeño institucional de las organizaciones públicas y los efectos de la implementación de esta tecnología en las prácticas de la administración pública, que es lo que busca apuntalarse con esta obra.

La convergencia entre las estrategias para el avance en la transformación digital del Gobierno de Colombia ha comprendido el desarrollo de un gobierno inteligente, abierto e inmerso en el campo de la innovación pública, y esto ha direccionado la agenda pública de las dos primeras décadas del siglo XXI hacia el desarrollo de más estrategias de gobierno abierto y electrónico. Para dar cuenta de ello, a lo largo del libro el lector podrá encontrar discusiones que —tanto desde el orden internacional como a nivel territorial— pretenden profundizar en este fenómeno. Así, en el primer capítulo ya se plantean problemáticas cercanas desde una discusión académica que sienta las bases teóricas del estudio, dando paso posteriormente a casos prácticos llevados a cabo con índices de organizaciones internacionales y a casos exitosos a nivel territorial, los cuales constituyen la guía para próximos desarrollos de política pública en el país.

En este orden de ideas, el capítulo inicial aboga por la discusión teórica en torno a la implementación del *e-government* en las prácticas de gobierno, representando la comprensión de una nueva racionalidad en la forma de hacer las cosas; esto impacta en la mentalidad sobre la manera en que se gestiona y se produce valor público, y en cómo se exploran los efectos que dicha implementación tiene en la gestión organizacional del sector público.

La razón principal es que el *e-government* constituye un deber ser dentro de las administraciones modernas, lo cual, visto desde la noción de paradigma, significa que a partir de su adopción se gesta un nuevo conocimiento transformado en “modelo”, sobre la forma en que las instituciones buscan mejorar el desempeño y optimizar la gestión de las entidades públicas, así como el impacto que estas tienen en la relación entre Estado y sociedad. Siendo así, el *e-government* es estudiado desde dos puntos de partida: como una noción de tecnología y una noción

paradigmática, que lo erigen en un elemento sobre el cual la academia aún tiene mucho que contar, en especial en la esfera de la administración pública.

Ahora bien, ¿qué elementos tienen que considerarse cuando desde estos dos puntos de vista se estudia el gobierno electrónico y su impacto? Esta interrogante promueve un debate frente a los elementos conceptuales que describen a este concepto como la simple aplicación de las TIC en la gestión pública, versus los que la describen como un “modelo” con un impacto tal que puede llegar a ser considerado un paradigma. Por esta razón, el primer capítulo se basa en la revisión de la literatura académica de los últimos diez años, con el fin de plantear una noción teórica y conceptual de la tecnología del *e-government* como paradigma, poniendo énfasis en la relación entre Estado y sociedad, para establecer cómo dicho fenómeno ha cambiado las prácticas que se suscitan entre los dos actores. El uso de formatos de lectura que enriquecieron metodológicamente el debate por medio de información variada desde el orden internacional y nacional, a la par que su análisis cruzado, permitieron establecer situaciones similares y estados del arte sobre el objeto de estudio.

En virtud de lo anterior, el primer capítulo concluye que las dificultades y barreras presentadas en esta relación —tales como la insatisfacción de la ciudadanía con los servicios prestados por el Estado; la pérdida de privacidad; las diferencias culturales entre los ciudadanos y, principalmente, la brecha digital—, pueden hacer más compleja la implementación del *e-government* y el surgimiento de un posible “nuevo ciudadano” o “ciudadano digital”. De este modo, los autores dan cuenta de un elemento presente pero casi subutilizado hasta hace poco tiempo en las dinámicas de gobierno, constituido por la creciente importancia de las redes sociales para fortalecer la mencionada relación entre Estado y sociedad y, en especial, su papel en la labor de reducir la brecha digital.

Una vez sentadas las primeras bases teóricas del estudio, es posible encontrar que la gobernabilidad y gobernanza que se espera alcanzar con la puesta en marcha del gobierno electrónico están fundamentadas en el marco de los *tipos ideales*, es decir, de

una administración pública altamente eficiente con una excelente capacidad institucional y conformada por un cuerpo burocrático profesional, es decir, el personal más capaz al servicio del Estado.

Bajo estos supuestos, en un orden lineal, los análisis prácticos implicarían que una mejora en el índice de gobernabilidad optimice a su vez el desempeño institucional, consecuente con la ampliación del gobierno electrónico, aún bajo la presencia de factores externos. Para dar cuenta de ello, en el segundo capítulo se estableció un modelo conformado por las variables de gobernabilidad, gobierno electrónico, desempeño institucional, conflicto armado y corrupción para Colombia entre 2006 y 2016, sobre las cuales se aplicaron técnicas de estadística descriptiva y correlacional. Los autores evidencian que las variables escogidas presentaron un grado de asociación negativa, en donde el único coeficiente de correlación significativo está dado por la gobernabilidad y el conflicto armado. Esta relación era previsible, ya que fuera del laboratorio los tipos ideales dejan de existir, por cuanto el contexto nacional y territorial sopesa factores ajenos a los mencionados, que no pueden ser controlados y que terminan configurando la realidad de sus habitantes.

Desde esta perspectiva, se hace necesario introducir más variables para extraer el modelo sobre una realidad territorial, lo cual favorece el análisis sobre la relación existente entre los ecosistemas digitales de innovación y la apertura gubernamental, en medio de procesos de gestión del cambio dentro de la administración pública para desarrollar estrategias encaminadas al fortalecimiento de espacios territoriales, que han sido afectados por el conflicto armado interno en Colombia. Para la argumentación y desarrollo de este punto, el tercer capítulo despliega una serie de definiciones que relatan sucesivamente la relación entre gobernabilidad y conflicto armado, junto con el avance del estudio de caso del Departamento de Nariño en cuanto a la política pública de Gobierno Abierto de Nariño (GANA). En esta se evidencia la configuración de un ecosistema de innovación que da cuenta de la apertura gubernamental que genera un proceso de gestión de cambio en la administración pública departamental; la

unión de dichos factores conlleva el desarrollo de herramientas que acercan a los territorios municipales con la administración departamental.

Esta introducción previa sobre un caso de éxito en la bisagra articuladora territorial —los departamentos—, en términos de Riveros Gavilanes (2016) permite avanzar cuantitativamente hacia una escala más local en una muestra seleccionada, con los índices de Gobierno Electrónico y de Gestión Pública de los municipios de Santa Lucía, Atlántico; Paipa, Boyacá; Malambo, Atlántico; Fusagasugá, Cundinamarca; Tunja, Boyacá; y Barrancabermeja, Santander, a partir de la publicación de datos del Índice de Gobierno Abierto (IGA), de la Procuraduría General de la Nación, y del desempeño integral municipal del Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre 2012 y 2016. Así se evidencia la influencia que tendrían las herramientas de innovación para la administración pública, a partir de un análisis de correlación de los mencionados indicadores, como resultado del coeficiente de determinación de la regresión lineal, sugiriendo la posible influencia de una variable sobre la otra; es decir, el resultado arrojado indica que existe una correlación del 75 %, lo cual, al estar tan cerca de 1 ($R > 0$), evidencia una importante relación entre ambos indicadores. Esto parece indicar, en términos prácticos, una considerable influencia del gobierno electrónico en la gestión de las entidades territoriales.

Ahora bien, este resultado permitió extender el análisis del nivel local con una mayor especificidad hacia los municipios con más limitaciones en el territorio nacional; toda vez que, de entre 1108 municipios, Colombia tiene 963 de sexta categoría (correspondientes al 87 % del país; por la clasificación de los entes definida en la Ley 617, con menores ingresos y/o población), resulta lógico considerar que sus mayores dificultades se encuentren en la inversión de rubros específicos y de libre destinación que puedan fomentar la consolidación del gobierno electrónico en las entidades municipales.

Los contenidos de este libro se enmarcan en la misión de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de aportar

a los estudios y al conocimiento de los problemas de naturaleza administrativa pública en los distintos niveles y órdenes territoriales, de modo que sirvan como instrumento para la formulación de futuras políticas públicas. Por lo tanto, aprovechando el rol de la ESAP como institución académica en la promoción del buen gobierno, es relevante traer discusiones al respecto, ya que contribuyen, por un lado, al conocimiento del *e-government* en relación con la administración pública colombiana y, por otro, a explorar el impacto que han tenido los esfuerzos de Colombia alrededor del gobierno electrónico, contribuyendo a la orientación futura sobre política pública.

Elementos teóricos y conceptuales de la noción de la tecnología del e-government como paradigma: Una revisión de la literatura

**Yehiny Yulied Guevara Castro
Rafael Arturo Amaya Mejía
Carlos Eduardo Castiblanco Sánchez**

Introducción

El *e-government* (gobierno electrónico) se ha comprendido en las instituciones públicas como un modelo de buen gobierno y gestión, al articular el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en los órganos de la administración pública, para alcanzar tanto objetivos misionales (OCDE, 2018), como nuevas relaciones entre ciudadanía y Estado. Es decir, el gobierno electrónico ha sido mostrado como parte de una estrategia de gobernanza electrónica, que considera el impacto de las TIC en el sector público a través de la combinación de gobierno electrónico (en adelante GE) y democracia electrónica. De esta forma, se halla relacionado con la implementación de Internet en las operaciones gubernamentales (Arias, *et al.*, 2019; Stojanovska-Stefanova, *et al.*, 2020).

Diversos estudios han relacionado al potencial de las tic como el motor principal para mejorar la actividad gubernamental y la relación entre las administraciones públicas y los ciudadanos (González *et al.*, 2020; Stojanovska-Stefanova, *et al.*, 2020; Barragán y Guevara, 2016), lo que sitúa el estudio del GE en la última década,

como un objeto que refleja dinámicas de poder y cooperación en la administración pública y lo equipara con una forma de tecnología del poder.¹

Sin embargo, si bien los estudios que posicionan el GE como objeto de análisis han aumentado “en volumen, así como en diversidad metodológica y rigor” (Moon *et al.*, 2014, p. 26), su desarrollo académico basado en una finalidad de constituir una guía práctica de conocimiento es escaso (Barragán y Guevara, 2016). Además, al ser un concepto multidimensional, el gobierno electrónico también ha requerido el contraste de diversos factores e índices para el estudio sobre su implementación y desarrollo (Martínez, 2017).

Entre las diversas vertientes en las que se puede comprender el uso de las TIC en la gestión pública, el *e-government* constituye un deber en las administraciones modernas, lo cual, visto desde la noción de paradigma, significa que a partir de su adopción se gesta un nuevo conocimiento transformado en “modelo”. Este modelo representa un punto de partida sobre la forma en que las instituciones deben buscar la mejora del desempeño y optimizar la gestión de las entidades públicas, para una optimización continua de la relación entre Estado y sociedad.

En este orden de ideas, se parte de reconocer la influencia de los estudios en materia de implementación y desarrollo de gobierno electrónico (González, *et al.*, 2020; Martínez, 2017; Brugger, 2018); su relación con la prestación de servicios públicos (Barragán y Guevara, 2016) (González, 2019) (Naciones Unidas, 2020); la utilidad percibida del ciudadano en el uso del gobierno electrónico (Medina *et al.*, 2021) y los estudios que se sitúan desde la gobernanza electrónica para estudiar el impacto que tiene el gobierno electrónico en la actividad gubernamental y la relación entre el Estado y la ciudadanía (Stojanovska-Stefanova *et al.*, 2020) (Carrera, *et al.*, 2019) (Dangol, 2012).

1 Determinan la conducta de los individuos, los someten a cierto tipo de fines o de dominación y consisten en una objetivación del sujeto (Castro, 1958, p. 37).

En desarrollo de lo anterior, el presente capítulo se centra en realizar una revisión de la literatura publicada en los últimos diez años sobre el gobierno electrónico, para describir los elementos teóricos y conceptuales de la noción de la tecnología del *e-government* como paradigma. De esta forma, se busca aportar a la comprensión del impacto en las prácticas de gobierno y en la gestión pública, como parte de los resultados de la investigación “Impacto de la tecnología del *e-government* en la gestión y desempeño institucional, como estrategia de cambio en la administración pública colombiana durante el periodo 2017-2020” adscrita a la Escuela Superior de Administración Pública, los cuales servirán de insumo para posteriores discusiones sobre el tema de interés.

Finalmente, este capítulo discute la identificación de las principales dificultades y barreras del *e-government* con respecto a la relación entre el Estado y la sociedad, para luego presentar el concepto de nuevo ciudadano o ciudadano digital desde la perspectiva de los diferentes autores y de las prácticas de *e-government*. Esta perspectiva permite argumentar el potencial que tiene el *e-government* como medio para fortalecer la relación que existe entre el Estado y la sociedad y, por ende, el valor público generado por medio de herramientas tales como las redes sociales.

Metodología

En la búsqueda de valor público, los gobiernos han creado estrategias para ofrecer múltiples canales de acceso para la ciudadanía, entre los cuales se encuentran las prácticas de *e-government*. Lo anterior implica que los gobiernos se han comprometido a “convertir la sociedad de la información y el conocimiento, en una oportunidad para todos, especialmente mediante la inclusión de aquellos que corren peligro de quedar rezagados” (CLAD, 2007, p. 3), y esto, en términos de Valencia-Tello (2016), implica reevaluar las viejas estructuras administrativas, en busca de crear nuevos mecanismos que tengan como eje central la satisfacción de las necesidades del ciudadano.

Es así que, como metodología de investigación, se partió de realizar una selección de bibliografía a partir de variables

relacionadas con el ámbito del gobierno electrónico y, a partir de allí, se establecieron relaciones entre discusiones y conceptos nodales que permitieron establecer un estado del arte sobre las siguientes cuestiones: ¿qué implica concebir un gobierno electrónico como paradigma?; ¿cuál es el impacto de este fenómeno en relación con la ciudadanía y el resto de la sociedad, así como las dificultades encontradas durante dicha relación?

Nuevas reglas de juego en las prácticas de gobierno

Los tiempos de crisis son estratégicamente importantes tanto para la generación de cambios y la ruptura o introducción de paradigmas, como para ver, entender e intervenir la realidad. En la mayoría de los casos, los cambios han sido originados por crisis fiscales, políticas e institucionales, por mencionar algunas causas que reflejan la reducción de la capacidad de respuesta del aparato estatal frente a sus obligaciones y competencias.

De acuerdo con Espejel *et al.* (2011), este tipo de cambios pueden ser entendidos como reformas, las cuales buscan modificar el modo de razonamiento y la forma de asumir el carácter de la realidad, aportando un nuevo orden de valores y principios llamados a transformar significativamente el comportamiento de sus actores. Estos cambios se proyectan a futuro motivados por la necesidad de mejorar la situación actual, no obstante, la efectividad de su implementación depende de la interpretación, uso, alcance, y aprovechamiento que se les dé. Entonces, el alcance de estas reformas o cambios, principalmente desde el punto de vista de las organizaciones públicas, se entiende como:

La reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza. (Espejel *et al.*, 2011, p. 21)

En estos primeros años del siglo XXI, se empezó a gestar una nueva forma de hacer las cosas, que pretendió llevar a efecto la gobernanza democrática por la vía de buscar una corresponsabilidad social en el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas, esta se denominó gobierno abierto y sentó sus bases en dos paradigmas importantes: la nueva gestión pública y la gobernanza. Dicho modelo se situó bajo la premisa de que los gobiernos requerían llevar a cabo sus actividades bajo los principios de una administración más transparente, participativa y colaborativa (Ortiz, 2010), y es en este punto donde se ubicó el gobierno electrónico, como una respuesta al uso de las TIC para apoyar la consecución de estos principios.

Así las cosas, el *e-government* ha sido señalado como un proceso que ayuda a mejorar la eficiencia de las organizaciones públicas, pues contribuye a la reducción de los costos (Pedersen, 2017) y a establecer conexiones estratégicas entre las agencias gubernamentales, debido a que una vez se propenda por el desarrollo de mejores infraestructuras de TIC y se rediseñen las funciones públicas, se empoderará al funcionario público para compartir información pública estratégica para la ciudadanía. La consecuencia de esto es una transformación de la gestión pública (Huamán, 2020), a tal punto que muchos de los servicios gubernamentales que antes requerían información en papel, ahora cuentan con información digitalizada y almacenada en sistemas de gestión de información (Susheel, 2012) que incluso llega hasta la firma de documentos de manera digital (Pysarenko, *et al.*, 2019).

Sumado a lo anterior, Zhao *et al.* (2015) indican que el gobierno electrónico puede ser visto como una tendencia de “gobernanza” que nace en una era digital y está rodeado de “una gama de efectos tecnológicos, organizacionales, culturales y sociales estrechamente conectados” (Dunleavy, citado por Zhao *et al.*, 2015, p. 735). Es por esto que para el autor “la naturaleza y los efectos del gobierno electrónico se vuelven multidimensionales y complejos” (p. 735). Por su parte, Elaine Ford (2019) señala que,

con el auge de la digitalización, se crean nuevas condiciones para el desarrollo de actividades del ejercicio público basadas en un nuevo modelo de comunicación 2.0, gestándose así lo que se conoce como la gobernanza de Internet.²

Nuevos espacios como el descrito demuestran que las TIC han revolucionado la cultura y la forma en que se hacen las cosas, incluso el funcionamiento de la sociedad actual. Para Oscar Oszlak (2013), además, estos han posibilitado que aquellas cosas que antes se consideraban una utopía ahora sean posibles. Sin embargo, para este mismo autor es importante preguntarse: ¿se trata solo de un nuevo desarrollo tecnológico o de una novedosa manera de realizar lo que antes se hacía por otros medios? (Subirats, citado por Oszlak, 2013), y para dar respuesta a ello invita a considerar si “es necesario dilucidar si Internet es solo un nuevo instrumento o el soporte de una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados” (p. 6).

Según lo establecido por Oszlak, para continuar analizando si el gobierno electrónico es un nuevo paradigma, es pertinente examinar cómo esa “nueva forma de gobernanza” aporta valor público.³ En efecto, este se está convirtiendo cada vez más en un motor innovador en los esfuerzos modernos de gobierno electrónico, porque representa: la calidad, la orientación al usuario, la eficiencia, la apertura, la capacidad de respuesta, la equidad, el autodesarrollo, la confidencialidad, la democracia y la sostenibilidad

2 Entendida como el “desarrollo y aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en el desempeño de sus respectivos roles, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas comunes que dan forma a la evolución y a la utilización de Internet” (Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, 2005, citado por Ford, 2019, p. 142).

3 El valor público puede ser considerado como una teoría normativa para medir el desempeño de los servicios públicos (Moore citado por Deng, 2018)

ambiental, que instituye el conglomerado de lo que se considera “valores públicos” (Deng y Karunasena, 2018).

Tanto es así que, para Deng y Karunasena (2018), en esta nueva racionalidad, el valor público está supeditado a la capacidad que tienen los gobiernos de identificar resultados deseables creados a través del desarrollo del gobierno electrónico y su impacto en la prestación de servicios públicos, teniendo presente que “se refleje las preferencias específicas del contexto de las personas sobre las que se gobierna” (Christensen *et al.*, citado por Deng y Karunasena, 2018). Adicionalmente, Melin y Wihlborg (2018) resaltan que los valores y normas públicas visibles deben estar más allá de un proyecto particular, en tanto que “tiene que haber una clara y durable conciencia de cómo los valores públicos son transferidos a través de servicios digitales” (p. 204) y de esta misma manera tener una evaluación real del desempeño de las organizaciones luego de la implementación del gobierno electrónico.

Para Oszlak (2013), lo anterior significa que se están instaurando “nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con la ciudadanía” (p. 6), a lo que cabe añadir que desde un tiempo atrás se puede identificar que las relaciones entre el Estado y la sociedad se han venido transformando, de tal modo que el ciudadano se ha posicionado como eje de la gestión administrativa de acuerdo con lo señalado por Barzelay (1998). Esto implica que se creen más responsabilidades, en cuanto a la necesidad de un cambio de visión acerca de cómo se prestan los servicios y en la forma en la que se comunican los avances de la gestión estatal, al punto de que, para este autor existen cuatro dimensiones de entendimiento del ciudadano: ciudadano-cliente; ciudadano-usuario; ciudadano-beneficiario; y ciudadano-contribuyente, muy al estilo de la visión de la nueva gerencia pública.

El gobierno electrónico “es la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental” (Naser y Concha, 2011, p. 5) porque posiciona al ciudadano como un usuario, al fusionar la utilización intensiva de las TIC con los modelos de gestión, planificación y administración, como

una nueva forma de gobierno, y la eficiencia en la prestación de servicios públicos y gestión gubernamental.

Esto podría traducirse en “un estándar mínimo” (Aritonang, 2017, p. 100) con un nuevo enfoque para la prestación de servicios públicos. En esta misma línea, Martínez (2017) manifiesta que el gobierno electrónico es un paradigma que ayuda a agregar valor a los procesos gubernamentales y, por tanto, impacta en las políticas y servicios de las instituciones públicas, creando así valor agregado que se refleja en agilidad, economía, efectividad, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, colaboración y participación ciudadana por medios digitales. En resumen, para el autor, este modelo no es un fin sino un medio para alcanzar dichos valores.

En virtud de lo anterior, para González *et al.* (2020) esto sitúa al concepto del gobierno electrónico no solo en un plano vinculado con la gestión, sino más bien como un objeto que refleja dinámicas de poder, conflicto y cooperación en el ámbito gubernamental, donde, de acuerdo con la teoría, el gobierno electrónico es equiparable a una tecnología de gobierno.⁴

Nociones teóricas y conceptuales

El gobierno electrónico se considera una aplicación TIC que busca acortar la distancia entre el gobierno y el ciudadano; la empresa, el empleado y el mismo gobierno. De esta forma, pretende realizar transacciones y acciones con la finalidad de informar, interactuar, innovar e integrar en forma oportuna y en tiempo real (Barragán y Guevara, 2016, p. 5), de modo tal que para ello “hace uso de las TIC dentro de las que se encuentran las redes de:

4 Para Castro (2010), las tecnologías de gobierno “son un híbrido entre las tecnologías del yo y tecnologías de dominación ya que no imponen la conducta, sino que la dirigen logrando que el ser individual lleve a cabo acciones deseadas” (p. 34). Ese tipo de acciones deseadas dentro del gobierno electrónico corresponden al ciudadano y a la configuración de un ciudadano “digital” con la capacidad de hacer uso de los servicios y ecosistemas digitales dispuestos para él.

área amplia, Internet y la informática móvil por parte de agencias gubernamentales” (Manenji y Marufu, 2016, p. 4).

La concepción de un paradigma implica que se gesten una nueva racionalidad en la forma en que se hacen y desenvuelven las prácticas en la gestión pública y organizacional. Sin embargo, no siempre esta nueva racionalidad es idílica, porque existen barreras de implementación tanto técnicas como no técnicas que en muchas ocasiones recaen sobre los recursos, como lo son las personas y los procesos (Burlacu *et al.*, 2021).

El mundo es muy cambiante en lo que concierne a sus diversas actividades y funciones; por ello, mediante políticas públicas, los gobiernos pretenden generar cambios positivos en sus legislaciones y gestiones públicas día a día. Cada uno de los actores sociales que son parte del ecosistema digital le apuestan a gestar avances diferentes a los que se vienen generando, y estos a su vez terminan convirtiéndose en una nueva forma de repensar las prácticas de gobierno y de direccionar el esfuerzo de la administración pública a la inmersión en el ecosistema digital.

Ahora bien, en el debate sobre la nueva gestión pública y la implementación de las TIC se reconocen, de acuerdo con Valencia-Tello (2016), tres etapas:

1. De 1970 a 1994, se gesta la informatización de la administración pública.
2. De 1995 hasta el año 2000, se da la presencia del Gobierno en Internet, pero solo se desarrollan iniciativas individuales aisladas, que únicamente pretenden ofrecer servicios básicos a la sociedad.
3. Del 2000 en adelante, el Gobierno se vuelca a atender mayores demandas de la sociedad de la información, pretendiendo servicios transaccionales, de doble vía, con contenidos dinámicos para funcionarios, ciudadanos y empresas haciendo uso de las TIC.

En la actualidad, y en consonancia con enfoques de la nueva gestión pública,

[...] la gobernanza ha consolidado una estructura discursiva que fundamenta la composición de nuevas formas de organización y gestión de lo público que apunten a la afirmación de la “posdemocracia”, entendida como una democracia en la cual se viabilice la participación de la ciudadanía mediante, no solo la deliberación política en procesos de formulación de políticas públicas, sino también mecanismos de gobernanza en los territorios a partir de formas de interacción: asociativa, deliberativa y colaborativa entre distintos agentes sociales con intereses diversos pero con objetivos comunes de bienestar. (Chica y Salazar, 2021, p. 30)

Esta transición indica que las tareas de los gobiernos han aumentado, pues se exige que haya más acceso y legitimidad por parte de los ciudadanos a los nuevos cambios producto de las TIC en los servicios públicos (Zhao *et al.*, 2014; Wirtz, 2016) y convertir los recursos que se destinan a la mejora estos servicios en paquetes de proyectos destinados a “una gobernanza automatizada, anticipatoria y algorítmica en los servicios públicos” (Williamson, 2014, p. 20).

Para Williamson (2014) el proceso de gobernanza automatizada, anticipatoria y algorítmica en los servicios públicos interviene activamente en la vida de las personas, buscando activar sus capacidades para un autogobierno responsable, y este, a su vez, ha sido dispersado en un conjunto más amplio de actores técnicos que incluyen bases de datos, algoritmos y *software* que están programados con la capacidad de actuar de forma autónoma, sin la supervisión humana.

Ahora bien, Osorio (2012) considera que:

La nueva racionalidad, es nueva no solo por su alcance: la comprensión del mundo, sino también por la unidad del conocimiento científico y no-científico. En este sentido, el conocimiento transdisciplinar al igual que la espiritualidad, involucran dentro del conocimiento humano los niveles de realidad, los niveles de percepción y la zona de no-resistencia del tercero incluido. El modelo transdisciplinar al cruzar los tres

términos del conocimiento es un conocimiento de la complejidad que somos y nos constituye. (p. 289)

Se puede empezar a hablar de la nueva racionalidad respecto a los avances o determinaciones de la aplicación de la tecnología, en especial el uso de *big data*, que mejora la prestación de servicios debido al aumento en la transparencia y en la toma de decisiones. De cualquier modo, para lograr esto se requiere que el gobierno se organice en cuanto a su administración, normas, reglamentos y marcos establecidos para llevar a cabo la prestación de servicios y para coordinar, comunicar e integrar los procesos dentro de sí mismo (Manenji y Marufu, 2020) y formular políticas para abordar los problemas relacionados con “la privacidad, la seguridad, el acceso y la calidad de los datos” (Gamage, 2016, p. 6).

Adicionalmente, Blanco (2021) expresa que se debe prestar atención a las cuestiones éticas que emergen en los procesos de la implementación de las TIC en el gobierno, especialmente en el marco de una sociedad de la información, debido a que “se aprecian debilidades éticas en la aplicación del *e-government* y la ausencia de valores democráticos” (p. 3). Esto se evidencia en el uso que están haciendo algunos gobiernos de este modelo para consolidarse en el poder y manipular la opinión pública en su beneficio. Entonces, cabe preguntar: *¿qué configura esta nueva forma de hacer las cosas (nuevas reglas de juego)?*

Uno de los efectos más potentes percibidos por autores como Wirtz (2016), es la denominada “interacción unidireccional” (p. 274), la cual implica que los ciudadanos pueden descargar documentos o formularios oficiales para completarlos y enviarlos por correo, sin necesidad de tener un contacto directo o esperar una respuesta, como sucede en el caso de certificados de antecedentes, subsidios y actas de nacimiento, entre otros.

Sin embargo, para Mergel (2017), Kumar (2020) y Gómez (citado por Mergel, 2017) esta unidireccionalidad puede ser perjudicial si se tiene en cuenta que no es aplicable en espacios como sitios web y redes sociales, donde rara vez piden a los ciudadanos opiniones individuales o los involucran en discusiones de ida y vuelta para

obtener una comprensión más profunda de las mismas. Es decir, los gobiernos deben “promover”, pero al mismo tiempo evaluar, si se está dando la respuesta esperada por parte de la ciudadanía en el entorno digital.

Para García (2014), en la época de la información integrada por las redes sociales y en una sociedad de interconexión, se requiere que no haya ausencia de un flujo de información bidireccional, debido a que esta

no contribuye a ofrecer una imagen de credibilidad y confianza de las administraciones públicas que progresivamente se verán separadas de la ciudadanía. Y lo que es más importante, se pierde todo el acervo de conocimientos, habilidades y creatividad disponibles en el conjunto de la sociedad más allá de las fronteras organizativas de las administraciones. (p. 76)

La *cultura del servicio* es el factor clave en esta nueva forma de hacer las cosas (Magro, 2012), y no depende de la rapidez con que se implementan los servicios, sino de la capacidad de estos para ser puestos en práctica por la ciudadanía. Para ello no hay otra salida que enfocar los esfuerzos del gobierno electrónico en un objetivo que sea tangible y continuar la investigación empírica del impacto que tienen las TIC en el gobierno (Zhao *et al.*, 2015).

Por otra parte, hay una conciencia más amplia sobre la existencia de una *sociedad de la información*, la cual es descrita como la incorporación de las TIC en las instituciones públicas, privadas y en la ciudadanía, cuyo combustible principal son los datos. Estos, en palabras de Gamage (2016), están transformando rápidamente la forma en que las personas trabajan y viven, de manera que la década actual (2010-2019) parece destinada a ser descrita como “la década de los macrodatos” (p. 2), soportada por el *big data*, término que hace referencia a cantidades masivas de datos recopilados de muchas fuentes, incluidas la web y la nube.

De acuerdo con Suing *et al.* (2018), la sociedad de la información requiere una “actitud proactiva”, que incorpore a las TIC en las instituciones públicas para mejorar su desempeño, y

que permita interacciones como la relación de los ciudadanos con la eficaz gestión pública y la rendición de cuentas —la cual García (2014) considera que es clave cuando se está frente a una sociedad de este tipo.

Desde la óptica de la gestión pública, Coronado (s. f.) se pregunta si ese tipo de *racionalidad administrativa* sigue siendo “racional”, debido a que en dicha dirección se responde a las exigencias y necesidades funcionales de un Estado que es eficiente precisamente por los diferentes beneficios que surgen a raíz del nuevo entendimiento de esta disciplina.

Dicha racionalidad administrativa está sustentada en escenarios de implementación de diferentes herramientas tecnológicas para una mejor gobernanza, de las cuales se derivan, desde la perspectiva de Naser y Concha (2011), tres relaciones que se presentan en la administración pública: Gobierno-ciudadano; Gobierno-empresa; y Gobierno-Gobierno.

Estos autores sostienen que las mencionadas relaciones se encuentran mediadas por algoritmos y por un intercambio de datos informáticos, los cuales desencadenan nuevos trámites electrónicos que permiten un acercamiento entre los actores e impactan en la generación de nuevos procesos transaccionales. En ese orden de ideas, estas relaciones se presentan de manera natural por el rol que tiene el mismo Gobierno. Por ende, como actor, este requiere que las organizaciones públicas generen cambios en las prácticas, a partir de retirar todos aquellos trámites obsoletos, reemplazándolos por innovadores servicios públicos.

Como sostienen Naser y Concha (2011):

Estas relaciones entre Gobierno, empleados, ciudadanos y empresas están claramente definidas e identificadas, muchos portales de GE identifican las actividades en forma muy explícita y clara. Sin embargo, en muchos casos, los procedimientos y transacciones pueden ser las mismas, lo cual en algunos casos facilita y en otros complejiza las operaciones. Por tanto, será necesario realizar procesos paulatinos, sensibilizar y hacer partícipe a los actores involucrados y establecer un vínculo estrecho

con el sector privado en todo el proceso de implementación del GE, es decir, desde la visión y el proceso de planificación, hasta su implementación, monitoreo y evaluación. (p. 17)

Como se puede evidenciar, el gobierno electrónico a través de las TIC tiene una trayectoria de más de dos décadas, durante las cuales, por medio de la generación de leyes y estrategias administrativas se ha logrado crear cada vez un mejor avance. Así, lo que se encuentra hoy por hoy es ese nuevo entendimiento del gobierno electrónico de acuerdo con los diferentes avances obtenidos.

Es importante precisar que, con la nueva racionalidad inmersa en el gobierno electrónico, se genera la disrupción de determinados trámites administrativos del gobierno. Por lo tanto, se genera un desarrollo acelerado que solo puede generar soluciones frente al rápido avance que se presenta con las nuevas tecnologías; ya que si bien es cierto que se dan nuevas oportunidades de crecimiento institucional, no se tienen en cuenta las antiguas brechas que siguen creciendo de manera desmesurada, o las nuevas brechas que empiezan a aparecer debido a que no existe un proyecto real, próspero y mancomunado con las diferentes esferas sociales.

El paradigma del gobierno electrónico

Ahora bien, dicho lo anterior, *¿cuáles son las características atribuibles a este paradigma?*

Gestión y manejo del big data: Magro (2012) considera que el gobierno electrónico ha facilitado la tarea de obtener información de la ciudadanía a través del uso que hace esta de los servicios públicos digitalizados, y “para el gobierno, el uso de dichos datos puede ayudar a mejorar los servicios” (p. 5). Aquí entra en juego una reciente tendencia, lo que Boyd y Crawford (2012) denominan “la era del big data” (p. 2).

Durante el proceso de implementación del gobierno electrónico, la predominancia del uso de las TIC en la administración pública es cada vez más frecuente y cada vez se explora más los efectos que dicha implementación tiene en la gestión organizacional del

sector público. El gobierno electrónico ha sentado sus bases en Latinoamérica en torno a “los principios de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad, y adecuación tecnológica” (CLAD, 2007); sin embargo, también ha tenido una importante transición en medio del auge de los datos, la personalización de servicios y la inteligencia artificial mediadas desde el sector público, todo lo cual ha dado inicio a una era que la CAF (2020) y la OCDE (2018) han denominado gobierno inteligente, definido como el “sector público basado en datos” (CAF, 2020, p. 25).

Por lo tanto, los gobiernos tienen la necesidad de realizar un aprovechamiento eficaz de las aplicaciones en torno al *big data* (Gamage, 2016) y de esta forma impulsar el camino para la consecución de un mejoramiento en la prestación de servicios públicos, la reducción de costos, el impacto positivo en la transparencia y, finalmente, en la reducción de costos.

Legitimación de la gobernanza electrónica: una de las tareas de los gobiernos es lograr que los ciudadanos confíen en los nuevos cambios que trae el gobierno electrónico (Zhao, *et al.*, 2014), lo que para Barragán y Guevara (2016) implica que las administraciones actuales deben incorporar canales de comunicación que involucren la participación de los ciudadanos, no solo en la “forma discursiva”, sino en acciones efectivas que hagan copartícipes a los ciudadanos en los asuntos públicos cada vez más.

Entre los retos que tienen que asumir los gobiernos en materia de gobierno electrónico destacan factores sociales, políticos, económicos, demográficos, tecnológicos y culturales existentes que interactúan y juegan un papel significativo en la adopción del gobierno electrónico y el desarrollo digital. El aspecto cultural es uno de los que más llama la atención de los autores, quienes lo definen como un “constructo multinivel” (Zhao *et al.*, 2015, p. 739), y concluyen que la cultura influye en el comportamiento del usuario en la difusión de tecnología.

Interoperabilidad organizacional y cooperación entre las partes: la introducción del gobierno electrónico amplía el campo de cooperación y mejora la confianza interinstitucional, lo que

aumenta la eficiencia y la rendición de cuentas (Shkarlet, *et al.*, 2020; González, 2020; Gamage, 2016). Para González, *et al.* (2020), la implementación de las TIC en la gestión pública ha impactado de manera positiva debido a que se obtienen herramientas que permiten la automatización de procesos y flujos de trabajo (Suing, *et al.*, 2018), la gestión documental y la capacidad para analizar grandes volúmenes de información gracias a la minería de datos de manera automatizada. Esto desencadena una reducción de tiempos en los procesos (González, *et al.* 2020) y minimiza las probabilidades de que haya corrupción, pues el contacto directo entre usuarios y funcionarios es menor (Kanox y Janenova, 2019).

Los cambios organizacionales en función del procesamiento de información que tiene lugar entre la jerarquía presente en las organizaciones públicas, y en cuyo análisis el gobierno electrónico permite mayor interacción entre las partes, implican que exista una necesidad de coordinación entre agencias, la cual ha aumentado exponencialmente con el mayor uso de las TIC en la administración pública (Brugger, 2018), lo cual a su vez impacta finalmente en el aparato burocrático.

Por su parte, Moon *et al.* (2014) han insistido en que el uso organizacional de tecnologías de la información (TI) cambia la naturaleza del procesamiento de información vertical y horizontal. En efecto, en la medida en que estas fortalecen la toma de decisiones, se centraliza el flujo de información de manera vertical desde abajo dentro de una estructura jerárquica, e impulsan la toma descentralizada de decisiones, al permitir que los empleados de nivel inferior controlen el procesamiento de la información de manera más eficiente y efectiva.

En concordancia con lo anterior, Stojanovska-Stefanova *et al.* (2020) sostienen que gracias a la gobernanza y al gobierno electrónico los funcionarios pueden tener acceso a información para tomar decisiones acertadas, y aunque esto no se reconozca de manera abierta, termina por ayudar a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible por medio del cumplimiento de las metas que generan valor a través del uso de herramientas tecnológicas, de las cuales depende la ventaja competitiva que buscaría la estructura

organizativa de cualquier entidad (García, 2014), aún más en su nivel municipal (González, *et al.*, 2020).

Cambio en la gobernanza de los servicios públicos: según Pedersen (2017), el sector público debe encontrar, en la práctica, el equilibrio entre facilitar las transformaciones producto de las adversidades, la implementación del gobierno electrónico, y aumentar las capacidades. Desde esta perspectiva, se requiere una estrategia centrada en eliminar los desafíos contextuales —entorno de los procesos—, para que los proyectos reduzcan su nivel de complejidad. De esta manera, es posible evaluar si las expectativas de transformación que se encuentran en los programas de gobierno electrónico parecen realistas —dada la naturaleza del sector público—, a sabiendas de que el fin último es “la necesidad de un sector público que se transforme más fácilmente utilizando el gobierno electrónico para satisfacer las cambiantes necesidades de la sociedad” (p. 101).

Burlacu *et al.* (2021), por su parte, sostiene que una forma de aumentar estas transformaciones es unir todas las soluciones de gobierno electrónico en “un sistema unitario [...] para lograr la compatibilidad de la colaboración y el procesamiento de la información, tanto dentro de la misma institución como entre autoridades centrales y locales” (p. 6).

Para Williamson (2014), las prácticas de gobierno en medio de modelos de gobernanza digital implican un nuevo “conocimiento de gobierno”. Este tipo de conocimiento hace relación tanto a la información sobre los usuarios de servicios públicos que son recopilados para gobernarlos de manera más efectiva, como a una redefinición de los enfoques y finalidades que la administración da al uso de TIC (Gomis-Balestreri, 2017), para gestionar la prestación de sus servicios mediante la caracterización de sus habitantes.

Los gobiernos deben tener el poder de prestar servicios de manera automatizada, capturando recursos para convertirlos en paquetes de políticas, productos políticos y proyectos prácticos únicos y comercializables (Williamson, 2014), esto significa que el siguiente paso dentro del gobierno electrónico en torno a la prestación de servicios públicos es una gobernanza automatizada, anticipatoria y algorítmica que interviene activamente en la

vida de las personas, buscando activar sus capacidades para un autogobierno responsable.

*Participación del gobierno en la web 3.0*⁵: la interacción de la ciudadanía y el gobierno a través de las redes sociales, que hacen parte de la llamada *web 3.0*, plantea una especial oportunidad para la participación electrónica. De cualquier modo, es necesario estar seguros de si el gobierno electrónico podría ofrecer suficiente validación para garantizar la participación que el gobierno esperaba a través de este tipo de medios (Magro, 2012), pues este ideal implicaría que los gobiernos rompan con el sesgo en el que, rara vez, piden a los ciudadanos opiniones individuales o los involucran en discusiones de ida y vuelta para obtener una comprensión más profunda sobre las necesidades de los ciudadanos mediante este nuevo campo de interacción.

Ahora, en medio del desarrollo del gobierno electrónico y con el crecimiento de la discusión alrededor de la presencia del gobierno en las redes sociales, Magro (2012) señala que son necesarias investigaciones futuras sobre las redes sociales en el gobierno electrónico —en particular en las áreas de objetivos y estrategia—, que impulsen una categorización de las aplicaciones del gobierno electrónico y la formulación de políticas.

Ahora bien, para Arias *et al.* (2019), las redes sociales introducen una dimensión importante y desafiante, convirtiéndose en una herramienta o estrategia de gobierno electrónico con el potencial de permitir mejorar la percepción que el ciudadano tiene sobre él.

El ciudadano como usuario objetivo: la necesidad de la ciudadanía es el punto de partida para el rediseño de las organizaciones, a lo que autores como Pedersen (2017) han denominado centricidad ciudadana. Esta surge como una necesidad dentro de los procesos

5 Mientras “la Web 2.0 está gestionada por el propio usuario humano, la Web 3.0 (que incluye la Web semántica, orientada hacia el protagonismo de motores informáticos y procesadores de información que entiendan de lógica descriptiva en diversos lenguajes más elaborados de metadatos, utilizando *software* avanzado)” (Küster y Hernández, 2013).

del sector público, y aunque no es nueva, se requiere para entender la investigación del gobierno electrónico desde una mirada de gobierno transformacional, en su preocupación por “ofrecer servicios relevantes a los clientes o ciudadanos de la manera más eficiente posible” (Pedersen, 2017, p. 87), a costos más bajos.

Este tipo de comprensión de las necesidades va más allá, cuando el cambio en los servicios coproducidos aporta nuevas fuentes de información, conocimientos y experiencia, en lugar de depender de las habilidades y el conocimiento de los gerentes y profesionales como guardianes y administradores de servicios. Los enfoques participativos, basados en la comprensión ciudadana, proveen a la administración pública “conocimientos más detallados de los usuarios, sus familias, compañeros y amigos, sobre lo que es importante y cómo se puede hacer” (Williamson, 2014, p. 14). Todo lo anterior se debe, de acuerdo con Valencia-Tello (2016), a que estamos ante un ciudadano más exigente, mejor informado, más individualista y autosuficiente y que, por lo tanto, requiere que el Estado se transforme junto con él y el resto de la sociedad.

Pero, entonces, ¿por qué hay autores que consideran que aún las organizaciones públicas están lejos de cumplir con este ideal que se posiciona como paradigmático?

Para Oslak (2013) es probable que exista un optimismo excesivo generado por el uso de las TIC, y sobre los supuestos en los que descansan estas, como

la disposición de los gobiernos de renunciar al secreto, de instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan las propuestas y críticas de los ciudadanos y que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios, que les rindan cuenta de su gestión. (p. 5)

Además, sobre la supuesta “disposición natural de la ciudadanía a participar e involucrarse en la gestión pública en la medida en que existan canales apropiados, sea que los abran los gobiernos o los promueva la propia sociedad civil” (p. 5). El autor considera que los ciudadanos se movilizan en forma de actores políticos

solo si sienten que sus intereses son “afectados, sus derechos desconocidos o sus valores conculcados”, o de lo contrario, tienden a tener posturas *free riding*⁶.

A pesar de que la eficiencia no es un término nuevo dentro de los modelos organizacionales de la administración pública, sí es una noción que toma aún más relevancia dentro del gobierno electrónico, dada la pretensión de que esta ayuda a mejorar sus niveles de acción. Para Carrera *et al.* (2019), el *e-government* ha sido orientado a la satisfacción de una eficiencia económica para el gobierno y no en busca de beneficios para la ciudadanía. Por esa razón, un problema ha sido esa percepción unilateral con la cual se ha conceptualizado la eficiencia por parte del gobierno, que no es vista de la misma forma por la ciudadanía. “La perspectiva de eficiencia ciudadana sobre los servicios públicos proporcionados vía Internet, es un factor que influye en el comportamiento de uso del e-gobierno, determinando su inclusión a los medios digitales” (Carrera *et al.*, 2019, p. 2) perspectiva conformada por seis factores: confianza en la web, facilidad de uso, utilidad percibida, funcionalidad del portal, familiaridad con la tecnología y difusión del portal.

Burlacu, *et al.* (2021) consideran que:

La resistencia al cambio en las instituciones públicas es considerable, y los funcionarios y la gerencia son generalmente muy reacios a tomar iniciativas de gobierno electrónico, que en muchos casos implican repensar procesos a nivel institucional, crear nuevos roles, redefinir responsabilidades, incrementar tareas, es decir, aquellas que afectar efectivamente el funcionamiento de la institución. (p. 4)

Según Pedersen (2017), lo complejo de este modelo de gobernanza es que los gobiernos no han logrado transformar la producción

6 Los *free riders* constituyen un fenómeno también conocido como el *problema del polizón*, así se denomina a los ciudadanos que se aprovechan de que no es posible excluirlos del consumo y se niegan a pagar por este.

de servicios *back office* en servicios funcionales, que sirvan para aumentar la eficiencia que se requiere para proporcionar servicios en línea a los ciudadanos.

Por otra parte, se señala que, desde una perspectiva práctica, el gobierno electrónico puede resultar inconveniente cuando la sociedad enfrenta cambios disruptivos, que son traducidos en transformaciones fallidas (Pedersen, 2017). Estas transformaciones fallidas son estudiadas bajo el modelo de Gobierno transformacional (Gobierno t). Para Pedersen (2017) el Gobierno t está precedido por la ambición del gobierno de que existan organizaciones en el sector público centradas en los ciudadanos, y de que haya una reducción de costos, de donde se recogen resultados definidos en la centricidad ciudadana y los costos más bajos.

Por su parte, Kumar (2020) destaca que, para lograr la adopción de los servicios de gobierno electrónico por parte de los usuarios, es necesario que en este exista una relación continua entre: calidad, valor del usuario y satisfacción, lo cual impactará en la mejora del gobierno electrónico.

Se ha llamado la atención sobre el hecho de que esto también puede entenderse como un mimetismo isomorfo, que en palabras de Kanox y Janenova (2019) resulta de una estandarización de procesos, basados en criterios ya puestos por entidades internacionales, que desencadenan una limitación en la capacidad de la digitalización de los servicios basados en una realidad concreta, y que se destacan por la simple digitalización y no por la “mejora probada en el acceso al servicio, lo que explica el ‘éxito’ del gobierno electrónico, y la permanencia de un mismo estado de cosas” (p. 605).

Autores como Huamán (2020), Magro (2012), Martínez (2017), González *et al.* (2020) y Suing (2018) señalan que la implementación de las TIC en la gestión pública ha impactado de manera positiva las organizaciones, pero cabe preguntarse: ¿qué está haciendo el *e-government* para contribuir a las realidades particulares de cada entidad? En efecto, tener presencia en línea y contar con herramientas TIC no es suficiente para asegurar el éxito, porque ello no garantiza la calidad del servicio ni que la implementación sea funcional. De acuerdo con Kumar (2020), la implementación

funcional tiene cuatro dimensiones de las cuales carecen muchas organizaciones: eficiencia, confianza, confiabilidad y soporte al cliente. Esto demuestra que cada vez las entidades se están preocupando más por encajar en estándares e implementar y cumplir con requerimientos de organizaciones internacionales como el BID y la OCDE, pero no se han preocupado por comprender la realidad única de sus territorios, sus capacidades de capital humano, su situación financiera y los cambios organizacionales que se requieren y que son particulares de cada nación.

Las capacidades organizacionales para la colaboración entre actores y la definición de roles de TI son factores esenciales para dar velocidad y alcance a la transformación por el uso de las TIC en la administración pública; de modo que se pueda realizar la transición a un sistema más moderno y dejar atrás el modelo tradicional (Brugger, 2018). Esto genera una estructuración técnica-operativa y normativa para la prestación de servicios relacionados con las TIC (Tabarquino, 2019). En este marco—debido a que el gobierno solo interviene como regulador de mercados y competencias, pero tiene un margen de acción mínimo sobre el curso de la prestación de los servicios y la garantía de acceso o equidad—, se evidencian retos para dichas capacidades organizacionales, como la brecha digital y la alfabetización tecnológica de la que carecen países como Colombia.

La aceleración de los procesos transaccionales que requieren del contacto directo entre ciudadanos y funcionarios, por ejemplo, para el trámite de documentos, impacta en la gestión pública, pues acelera los procesos y reduce la corrupción en la relación entre ciudadano y funcionario. Sin embargo, este impacto tiene poca incidencia en la prestación efectiva de servicios públicos esenciales, por limitarse a la agilización de transacciones (Kanox y Janenova, 2019).

Dificultades para la implementación del *e-government*

En primer lugar, es importante mencionar que la relación que se suscita entre el gobierno y la sociedad es clave para implementar y comprender el impacto del *e-government* en las prácticas de

gobierno, toda vez que estos son los actores que se ven beneficiados y afectados por cualquier cambio que pueda darse en la forma en que se gobierna. Sin embargo, el *e-government* ha tenido ciertas dificultades para su implementación con miras a lograr satisfacer las necesidades y requerimientos por parte de la ciudadanía.

Lo anterior lo explican algunos de los autores cuyas obras se revisaron durante la escritura de este texto. García (2014, p. 86), por ejemplo, argumenta que los gobiernos se han centrado en la simple divulgación de datos públicos, olvidando que el objetivo real es generar la transparencia que permita legitimar la democracia, fomentar la participación y promover la colaboración directa con la sociedad. A lo anterior se añade lo expuesto por Kumar (2020), quien destaca que los

[...] sitios web de gobierno electrónico no siempre satisfacen las expectativas de los ciudadanos y, por lo tanto, no satisfacen sus necesidades. [...] “así que” tener presencia en línea no es suficiente para asegurar el éxito, porque no garantiza la calidad del servicio. (p. 2)

Desde otra orilla, Gomis y Balesteri (2017) consideran que no se debe ver al ciudadano como cliente —como ya lo hizo la nueva gestión pública—, quitándole responsabilidad a las administraciones públicas y dándoselas al ciudadano.

En segundo lugar, según Medina *et al.* (2021, p. 37), se identificó que, con el objetivo de satisfacer a la ciudadanía, se debe tener información de calidad y con facilidad de uso, de manera que se genere confianza por parte de los ciudadanos tanto hacia el gobierno como ante la información que desde este se llegue a suministrar. Dicho argumento se complementa con los planteamientos de Deng y Karunasena (2018, p. 187), quienes apuntan que, si esta confianza no se genera, se hará más compleja la adopción del gobierno electrónico.

En tercer lugar, Jones (2017, citando a Mergel e Isett) establece que el malestar de los ciudadanos con la pérdida percibida de privacidad crea límites en el uso de datos públicos, tanto para las

operaciones gubernamentales como para la investigación de asuntos públicos. Así, en medio de esta relación se puede ayudar a mejorar los servicios, pero también a afianzar la pérdida de confianza de la ciudadanía en sus gobiernos y en el uso que estos puedan hacer de su información. Esta situación, según Gomis-Balestreri (2017), genera relaciones segmentadas entre el Estado y la ciudadanía, la cual además se ve impactada por un amplio desarrollo de la estructura digital por parte del Estado. Ciertamente, dicha estructura redundante en su capacidad de gobierno, y no necesariamente tiene en cuenta los intereses de la ciudadanía, de modo que reduce la participación en la toma de decisiones.

Además de los puntos mencionados, existen obstáculos que pueden afectar la eficacia del gobierno electrónico, como las barreras de acceso. El gobierno electrónico ha mostrado de forma evidente que se requiere incentivar la implementación de políticas de inclusión digital, las cuales deben estar dirigidas a personas con menos oportunidades de acceso en los países. En este sentido, para Neves (2020) no solo se trata de la desigualdad de acceso a Internet, sino también de la promoción de acceso a servicios públicos por medios electrónicos, y a los “obstáculos de gestión, operativos, e institucionales, como la falta de capacidad para gestionar las TIC a gran escala” (p. 135).

En atención a esto, autores como Gomis-Balestreri (2017) mencionan que los ciudadanos que no tienen las garantías de equipamiento y red, serán ciudadanos que no participen de este eje estratégico de la administración pública, desequilibrando la balanza. Entonces, aunque haya políticas que busquen llevar Internet a las personas en lugares públicos, esto no necesariamente asegura que accedan a los servicios, si la calidad de aquellas políticas no es la adecuada. Por ejemplo, en Colombia “para garantizar que las comunidades rurales tengan un acceso equitativo a los recursos del gobierno electrónico, se establecieron Kioscos ‘vive digital’ en las zonas rurales, para proporcionar acceso asequible a los servicios del gobierno electrónico en los idiomas locales” (Deng, 2018, p. 187). Sin embargo, en una evaluación hecha por el

Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2018), estos recursos han tenido problemas operativos por fallos en la energía eléctrica y cortes presupuestales, que impiden la prestación del servicio especialmente en las entidades territoriales, lo cual hace que sea más complejo cerrar tal brecha.

Así mismo, Zhao *et al.* (2015) identificaron que hay otras situaciones que afectan el acceso, tales como: “factores sociales, políticos, económicos, demográficos, de tecnología de la información y culturales” (p. 739). Estos autores le dan especial relevancia a este último punto, que influye en gran manera en la actitud del ciudadano respecto a dichos recursos digitales, generando un alto impacto negativo en el acceso a las tecnologías del gobierno. De hecho, Zhao *et al.* (2014), identificaron que además del tema cultural, la raza y la etnia tenían una gran relevancia, ya que en su estudio el mayor grupo poblacional que hacía uso del *e-government* eran usuarios blancos, jóvenes y con altos ingresos; lo cual genera una exclusión colateral de los servicios del *e-government*. Incluso, en este sentido, Deng y Karunanesa (2018), citando a Rubaii-Barrett y Wise, establecieron que: “el aumento de la prestación de servicios públicos a través del gobierno electrónico puede excluir a grupos específicos del uso del servicio”, entre quienes se encontrarían en específico los “ciudadanos rurales con un acceso inadecuado a Internet, bajos ingresos, con discapacidades físicas y poca educación, que carecen de habilidades” (p. 187).

En definitiva, la brecha digital es un gran desafío para la implementación del gobierno electrónico, debido a que:

La globalización, la sociedad de la información y el conocimiento, aunado a las TIC, impactan en el crecimiento económico de los que tienen acceso a ellas contra los que no, y tanto gobiernos como población se enfrentan a este enunciado. Nace una desigualdad, “una desigualdad por desconexión”, donde la información es un bien público y la brecha digital refleja e incide en la economía y el acceso al conocimiento. (Alva de la Selva, 2015, citado en Martínez, 2017, p. 98)

Así las cosas, se debe hacer uso de distintas estrategias que hagan del gobierno electrónico una verdadera herramienta para la participación ciudadana; y que también formen parte del fortalecimiento en la toma de decisiones por parte del gobierno, mediante tecnologías tales como la *big data*.

Nuevos ciudadanos o ciudadanos digitales

Luego de tratar las brechas digitales, es importante recalcar la posición actual que existe con respecto a la relación entre Estado y sociedad: si se superasen dichas brechas, se debería lograr un apropiado acceso a la información y un gobierno electrónico que genere valor público y mayor participación. En este sentido, el acceso a la información en la actualidad no solo ha consistido en la capacidad de poder ver o utilizar las herramientas que proporciona el gobierno, sino que, como lo establece Gamage (2016), también se debe asegurar que, por medio del uso del *big data*, los esfuerzos se traduzcan en información que potencie incluso a la academia, con información de alta calidad y fácil de depurar. De este modo se lograría vigorizar el componente de usabilidad de las publicaciones en materia de administración pública, acercándola aún más a la ciudadanía y promoviendo el uso de las fuentes oficiales.

De la misma manera, también es clave que estas tecnologías de gobierno generen valor público, creando “servicios públicos receptivos, abiertos y eficientes” (Cordella y Willcocks, citados en Deng, 2018, p. 174), con un enfoque hacia “la calidad, la orientación al usuario, [...] la apertura, la capacidad de respuesta, la equidad, el autodesarrollo, la confidencialidad, la democracia y la sostenibilidad ambiental” (Bonina y Cordella, citados en Deng, 2018, p. 171). Estos aspectos son muy valorados por parte de la ciudadanía, pues al ser contribuyentes en dinero, esperan que estos servicios sean prestados de manera efectiva.

En este orden de ideas, el enfoque adecuado en la prestación de los servicios es muy importante para mantener la satisfacción de los usuarios, para lo cual las tecnologías de gobierno de fácil acceso y utilización juegan un papel fundamental. Tal es el caso

de las páginas web y las redes sociales, cuyo uso constituye una de las primeras fases para una adecuada implementación del gobierno electrónico, y a partir de las cuales “se tiene acceso a servicios públicos y trámites digitales, a mejor recaudación de cobros e impuestos, al acceso a la información pública, así como a una comunicación más efectiva y directa entre gobernantes y gobernados” (Sandoval-Almazán y Castañeda, citados en Martínez, 2017, p. 75). Ahora bien, el potencial que tiene esta tecnología es tal que, en un ejemplo dado por Moon *et al.* (2014), el gobierno electrónico logró

[...]aún más su recopilación de información pública, al permitir que los ciudadanos individuales y las empresas privadas se registren para los servicios gubernamentales, obtengan y presenten formularios gubernamentales, soliciten empleo, comenten sobre cuestiones de política pública y participen en línea. (p. 14)

Además, esta tecnología también implica “una forma de establecer contactos, socializar y aspirar” (Utama, 2020, p. 8).

En virtud de lo anterior, se genera una simpleza en el acceso que permite cambiar realidades y formar “nuevos ciudadanos”, logrando que servicios cuyo acceso antes era difícil, pues había que desplazarse kilómetros de distancia, puedan recibirse incluso sin tener que interactuar con un funcionario cara a cara (Deng, 2018, p. 184). Esto posibilita “la reducción del tiempo dedicado [...], introduciendo nuevos servicios, mejorando los existentes y aumentando su calidad” (Mahmoodi y Nojehdeh, citados por Shkarlet *et al.* 2020, p. 120) lo que a su vez decanta en un aumento importante del valor que la ciudadanía le otorga al gobierno electrónico.

Además, estas tecnologías logran fomentar la participación ciudadana y el trabajo mancomunado entre el Estado y la ciudadanía, ya que

[...]enmarca la transformación de los aparatos administrativos en tanto asume la posibilidad de acceso de la ciudadanía no

solo para que esta hable o escuche, sino para que decida y actúe [...] y se construyan canales de negociación y construcción de pactos y acuerdos sociedad-gobierno. (Chica y Salazar, 2020)

En este orden de ideas, las tecnologías contemporáneas logran una comunicación más inclusiva y de mayor cobertura, de manera tal que se fortalece la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones (Suing *et al.* 2018), lo cual les otorga la capacidad de generar confianza y legitimidad en la ciudadanía —lo que Valencia-Tello (2016) llama potencializar el derecho del ciudadano a una “buena administración”—. No obstante, para Jones (2017), a pesar de este derecho, también es importante que los usuarios no solo participen y reciban los servicios de manera automatizada, sino que siempre debe haber un funcionario visible detrás. De lo contrario, se generaría el efecto opuesto al que se busca con el uso de tecnologías de gobierno: la deshumanización de los ciudadanos.

El potencial del gobierno electrónico para el fortalecimiento de la relación entre Estado y sociedad

En principio, es importante señalar el deber que tiene el Estado de eliminar las brechas digitales, ya que en palabras de González (2019):

El Estado debe recuperar su rol central en la vida pública, superar aquella idea de reducir el tamaño de este y limitar su actividad solo a temas sociales y, en particular, los servicios para los más pobres. Cuando se afirma que se trata de recuperar el rol central, se hace alusión a que el Estado tiene una responsabilidad fundamental: ser el responsable de garantizar el efectivo acceso a los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos. (p. 67)

De hecho, según Medina *et al.* (2021), los ciudadanos son conscientes de este rol, así como de la importante labor que los

empleados del gobierno hacen por los diferentes medios, bien sea telefónicos, por correo o en línea, generando así una mayor confianza y respeto por las instituciones, y una relación en la cual se reduzcan la corrupción y otras situaciones poco agradables para la ciudadanía (p. 37). Así que un correcto uso de las tecnologías de gobierno por medio del *e-government* es una forma de lograrlo. Este punto nos lleva a una de las principales brechas que tiene el gobierno electrónico, la dificultad de ofrecer acceso a Internet que, en palabras de Salgado (2017), hace

parte de la espina dorsal de sociedades y los Estados [...]. En el momento en que se llegue a un equilibrio real entre infraestructura y usuario, se logrará un hito en el que poder y ciudadanía, por medio de lo digital, serán protagonistas del nuevo desarrollo de la región en horizontalidad, necesidades comparadas y participación. (p. 145)

En consecuencia, es imperativo asegurar que toda la población tenga este servicio con excelente calidad, cantidad y cobertura, ya que incluso —según Cortes y Cardona (2015) — “estudios divulgados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, sugieren una correlación positiva entre el uso de las TIC y la disminución de las tasas de pobreza” (p. 14). De cualquier modo, Martínez (2017) considera que

[...]el gobierno electrónico no depende únicamente de la población con acceso a Internet o a teléfonos celulares, sino de las estrategias digitales bien utilizadas de los gobiernos para incentivar su uso en beneficio público, como la transparencia, la rendición de cuentas, mejores servicios a través de portales web y apertura a la participación ciudadana. (p. 75)

Así que, además de un acceso constante a los servicios digitales, estos también deben ser de calidad, de manera que se pueda generar un fortalecimiento de la relación Estado-sociedad, desde los dos frentes.

De acuerdo con lo expuesto, autores como Martínez (2017, citando a Cattafi, *et al.*), presentan que, si el gobierno electrónico no tiene como base estudios de la población en cuanto a expectativas para el acceso a la sociedad de la información, ni tampoco se esfuerza por conocer y adoptar sus necesidades culturales y educativas, no se podrán crear mecanismos de innovación endógena, impidiendo así que el acceso sea integral. De hecho, “el desarrollo de contenido electrónico apropiado, la provisión de capacitación en TIC y el establecimiento de centros de aprendizaje a distancia también son fundamentales para crear valor público a través del gobierno electrónico” (Deng y Karunasena, 2018, p. 187), debido a que es en estos ámbitos donde, además de conocer a la población, también esta puede ser instruida en las ventajas de las tecnologías de gobierno, así como en las inmensas posibilidades que esto puede traer para la prestación de servicios del Estado.

En adición, Gómez (citado por Mergel, 2017), considera que para el aprovechamiento de estos nuevos espacios, el efecto esperado consiste en una redefinición de los enfoques y usos que la administración les da a las TIC, para conocer mejor a sus ciudadanos. Por eso, a medida que los administradores públicos preparan la promoción de nuevas políticas o programas, se necesitan medidas adicionales de impacto en las redes sociales (Mergel, 2017), que generen una relación óptima y de participación ciudadana, con información de calidad y transparencia.

Ahora bien, entre las tecnologías más importantes usadas por el gobierno para reducir la brecha digital están, como se ha dicho, las redes sociales. Estas, a medida que pasa el tiempo, se vuelven una parte significativa del diario vivir de los ciudadanos, haciendo de esta “una especial oportunidad para la participación electrónica” (Magro, 2012). Por lo tanto, estas tecnologías de gobierno tienen un potencial particularmente atractivo para ello y es indispensable promover el uso de estas herramientas, como componentes tecnológicos que pueden jugar en favor del acceso de los usuarios a escenarios de participación social y ciudadana.

Conclusiones

El contexto que envuelve al *e-government* y la forma como se ha ido gestando, implica pensar nuevas formas de afrontar los retos en diferentes ámbitos sociales y organizacionales. Estos cambios se han visto reflejados en la manera en que se implementan procesos relacionados con el GE, el cual hace relación a diferentes formas de cambiar, modificar o eliminar los procesos para la realización de cualquier tipo de trámite administrativo. En este estudio se encontró que lo que más ha impactado el GE ha sido la prestación de servicios públicos.

La comprensión de una nueva racionalidad en las prácticas de gobierno significó entender que el gobierno electrónico ha desembocado en una obligación del cambio en la mentalidad de la racionalidad administrativa; en la forma en que se gestiona y se produce valor público; y por encima de todo, en la manera en que se concibe al ciudadano y la relación con este.

Hemos identificado que, producto de este fenómeno, se ha gestado una intensificación de problemáticas que antes se encontraban de forma pasiva en el quehacer de la agenda pública: cuestiones como la privacidad, la participación democrática, las brechas de acceso, el uso adecuado de la información que se recolecta, así como la manera en esta que se analiza. En este orden de ideas, invitamos reflexionar sobre el potencial que tienen las organizaciones públicas en su aparición en nuevos espacios como las redes sociales y la comunicación web, dentro de lo que se conoce como la web 3.0.

Es claro que este nuevo enfoque de gobierno le habla no a una ciudadanía a la que veníamos acostumbrados hasta hace unas décadas, sino a una ciudadanía inmersa en una sociedad de la información. Además, representa una forma de mantener el orden social a través del uso de las TIC; incluso sostenemos que los gobiernos han encontrado en el *e-government* un recurso para seguirle el paso a los contextos globales actuales, en una era que pretende ser “postmoderna”.

Como se vio en este capítulo, desde hace diez años, la búsqueda de lógicas innovadoras dentro del pensamiento administrativo y las prácticas de gobierno, se está viendo reflejada en la ruptura de paradigmas y en transformaciones visibles en el fenómeno de lo público. Esto nos permitió identificar que el gobierno electrónico hace parte de una tecnología de producción, lo cual, en términos de Castro (2010) significa que este tipo de tecnologías permiten “transformar o manipular cosas” (p. 37). Por ende, este estilo de gobierno, visto desde las reflexiones académicas, se configura como un instrumento de poder y de control social, dada la capacidad que tiene de configurar la forma en que se hacen las cosas dentro de las organizaciones públicas; a tal punto que se ha erigido como “un deber ser”, es decir, como un estándar ideal de cosas con el que se pretende que los gobiernos sean más cercanos a los ciudadanos y más efectivos en su gestión.

Es importante resaltar cómo, a partir del gobierno electrónico visto como paradigma, se ha generado una disrupción sobre la base “clásica” del entendimiento organizacional público; debido a que entran en juego una consolidación de posturas que evidencian la necesidad de la administración basada en un conocimiento más técnico (que implica el uso de las TIC), para la mejora de la gestión y en pro del cumplimiento de los fines de los Estados. Sin embargo, también es evidente cómo este “conocimiento” ha sido utilizado para lograr una dominación de la sociedad por medio de las “reglas” que deben ser cumplidas para mantener el “orden social” y el deber ser que se espera del ciudadano en el uso de este paradigma. Así, pareciera que empieza a tejerse una configuración de la relación con el ciudadano y unas nuevas reglas de juego, tal y como lo haría la concepción de un arte de gobernar⁷.

Lo anterior da pie para continuar afirmando que el GE se traduce en una forma de repensar las prácticas de gobierno, al punto que se puede equiparar a un paradigma en la gestión

7 Recordemos que un arte de gobernar está orientado a potenciar el Estado en sí mismo (Foucault, 1995).

organizacional pública desde la visión de un “ideal de buenas prácticas”. Este además desencadena un nuevo conocimiento sobre la racionalidad de las prácticas de gobierno que buscan atender a una particular forma de relación entre el Estado y la sociedad, mediados por: la gestión y manejo del *big data*; la legitimación de la gobernanza electrónica; la interoperabilidad organizacional y la cooperación entre las partes; el cambio en la gobernanza de los servicios públicos; la participación del gobierno en la web 3.0 y la relación del ciudadano con el gobierno como centro de su gestión. Sin embargo, se evidenció que en este contexto el paradigma no siempre se cumple y existen fallos de implementación en el camino.

En general, el panorama sobre la implementación del gobierno electrónico está quizás marcado, como menciona Oszlak (2013), por “un excesivo optimismo” (p. 6). Sin embargo, no se puede dejar de lado que se han producido importantes cambios en las organizaciones públicas, y que al uso de las TIC en el gobierno aún le hace falta un largo camino por recorrer. En efecto, como menciona Valencia-Tello (2016), la tecnología no soluciona las malas prácticas de la administración pública, sino que, por el contrario, las resalta aún más; y si bien la tecnología puede auxiliar a la administración, al mismo tiempo hace más visibles sus precariedades.

Es por esto que el gobierno electrónico debe ser reconocido como la emergencia de un nuevo régimen de prácticas de gobierno, una nueva matriz tecnológica de la razón gubernamental, que cumple la función histórica de inscribir y normalizar el uso de la tecnología digital y de las telecomunicaciones en las formas de gobierno que puede adoptar el Estado. Ello con el fin de potenciar las organizaciones estatales para el cumplimiento de los fines institucionales, asegurar la gobernabilidad de la sociedad, así como producir nuevas ciudadanías y formas de relación entre Estado y sociedad.

El análisis realizado en este capítulo deja aún inquietudes que a las futuras investigaciones sobre gobierno electrónico les corresponderá responder, por ejemplo: ¿Qué necesitan nuestras organizaciones públicas para impactar de manera positiva en la mejora de la eficiencia y el cubrimiento de necesidades en la

ciudadanía? ¿Cómo el gobierno electrónico ha impactado en el desempeño de las instituciones y si ello realmente las está haciendo más eficaces? ¿Cómo está percibiendo la ciudadanía la utilidad de estos cambios en los trámites y los servicios públicos? ¿Cuáles son los resultados de impacto que está teniendo en las organizaciones públicas una vez completada la implementación?

Referencias

- Arias, M. I., Serra, F., Guerrazzi, L. y Ferreira, M. P. (2019). Intellectual Foundations and Mainstream Research of E-Government in Public Administration. *Management Research*, 17(1), 89-115. <https://doi-org.ezproxy.unal.edu.co/10.1108/MRJAM-07-2018-0844>
- Aritonang, D. (2017). The Impact of E-Government System on Public Service Quality in Indonesia. *European Scientific Journal*, 13(35), 99-111. <https://doi.org/10.19044/esj.2017.v13n35p99>
- Barragán, X. y Guevara, F. (2016). El gobierno electrónico en Ecuador. *Revista Ciencia unemi*, 9(19), 110-127. <https://doi.org/10.29076/issn.2528-7737vol9iss19.2016pp110-127p>
- Barzelay, M. (1998). *Nueva Gerencia Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Blanco, L. J. (2020). Ética y valores en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC): el gobierno electrónico (e-gov) entre la dictadura y la democracia. *Economía y Desarrollo*, 163(1). <http://www.scielo.sld.cu/pdf/eyd/v163n1/0252-8584-eyd-163-01-e6.pdf>
- Boyd, D. y Crawford, K. (2012). Preguntas críticas para grandes datos. *Información, Comunicación y Sociedad*, 15(5), 662-679. <https://doi.org/10.1080/1369118x.2012.678878>
- Brugger, J. (2018). At the Dawn of Swiss E-Government: Planning and Use of a Unique Identifier in the Public Administration in the 1970s. *Administration & Society*, 50(9), 1319-1334. <https://doi.org/10.1177/0095399718760586>
- Burlacu, S., Patarlageanu, S. R., Diaconu, A., y Ciobanu, G. (2021). E-Government in the Era of Globalization and the Health Crisis Caused by the Covid-19 Pandemic, between Standards and Innovation. *Globalization and its Socio-Economic Consequences 2020*, 92(08004), 1-8. <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219208004>

- González, J. (2019). Flexibilizar la gestión administrativa del Estado colombiano en tiempos de globalización. *Estudios de Derecho*, 76(168), 43-71. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v76n168a02>
- Carrera-Mora, Ó., Ovando, C., Villafuerte, L., y Parada, A. (2019). La relación de la perspectiva de eficiencia del ciudadano con su comportamiento de uso de los servicios de e-gobierno municipal. *Innovar*, 29(74), 133-146. <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82096>
- Castro, S. (2010) [1958]. *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Siglo del Hombre Editores; Pontificia Universidad Javeriana.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Santiago de Chile. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado.
- Cortés, J. y Cardona, D. (2015). *Gobierno Electrónico en América Latina. Revisión y tendencias*. Universidad del Rosario.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2020). *GovTech y el futuro del gobierno: los casos de Datasketch y Dasigno en Colombia*. BID.
- Chica, S. y Salazar, C. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, (28), 17-51. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Deng, H. y Karunasena, K. (2018). Evaluating the Performance of E-Government in Developing Countries: A Public Value Perspective. *Internet Research*, 28(1), 169-190. <https://doi.org/10.1108/IntR-10-2016-0296>
- Dangol, S. (2012). *E-Government Based LAN Information System Architecture: A Case of Nepal*. [Tesis de Maestría en Ciencias]. University of Twente. https://www.researchgate.net/publication/282133526_E-government_Based_Land_Information_System_Architecture_A_Case_of_Nepal
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Evaluación de los programas del plan vive digital para la gente financiados con recursos del fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones (Fontic). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/EstudioFONTIC.pdf>

- Espejel, J., Flores Vega, M. y Rodríguez Mena, J. L. (2010). La reforma administrativa como cambio institucional. *Espacios Públicos*, 14(30), ene.-abr., 21-38. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67618934003.pdf>
- Ford, E. (2019). *El reto de la democracia digital*. Lima. <https://www.democraciadigital.pe/sites/default/files/libro-el-reto-de-la-democracia-digital.pdf>
- García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 24(54), 75-88. <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>
- Gamage, P. (2016). New Development: Leveraging 'Big Data' Analytics in The Public Sector. *Public Money & Management*, 36(5), 385-390. <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1194087>
- Gomis-Balestreri, M. (2017). Del gobierno electrónico al Big Data: la digitalización de la gestión pública en Colombia frente al control territorial. *Opera*, 21(nov. 2017), 25-53. <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.03>
- González-Bustamante, B., Carvajal, A. y González, A. (2020). Determinantes del gobierno electrónico en las municipalidades. Evidencia del caso chileno. *Gestión y Política Pública*, 29(1), 97-129. <https://doi.org/10.29265/gypp.v29i1.658>
- Huamán Pérez, R. del P. (2020). La optimización del gobierno electrónico como factor clave de la modernización de gestión pública ante el actual Estado de Emergencia. *Revista Círculo de Derecho Administrativo*, 18, 467-493. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22873>
- Jones, M. L. (2017). The Right to a Human in the Loop: Political Constructions of Computer Automation and Personhood. *Social Studies of Science*, 47(2), 216-239. <https://doi.org/10.1177/0306312717699716>
- Kanox, C., y Janenova, S. (2019). The E-Government Paradox in Post-Soviet Countries. *International Journal of Public Sector Management*, 32(6), 600-615. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2018-0173>

- Kumar, R. (2020) An Examination of The E-Government Service Value Chain. *Information Technology & People*, 34(3), 889-911. <https://doi.org/10.1108/ITP-09-2018-0438>
- Küster, I. y Hernandez, A. (2013). De la Web 2.0 a la Web 3.0: antecedentes y consecuencias de la actitud e intención de uso de las redes sociales en la web semántica. *Universia Business Review*, 37, 104-119.
- Magro, M. (2012). Una revisión del uso de las redes sociales en el gobierno electrónico. *Ciencias Administrativas*, 2(2), 148-161.
- Manenji, T. y Marufu, B. (2016). The Impact of Adopting E-Government as a Mechanism to Enhance Accountability as Well as Transparent Conduct within Public Institutions. *Scholedge International Journal of Business Policy and Governance*, 3(7), 84-101. <https://doi.org/10.19085/journal.sijbpg030701>
- Martínez, F. (2017). *Gobierno Electrónico en América Latina. Estudio Comparativo de Portales Web de Administraciones Locales de México, Chile, Colombia y Uruguay*. [Tesis de maestría]. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Medina-Quintero, J. M., Ábrego-Almazán, D. y Echeverría-Ríos, O. (2021). Satisfacción, facilidad de uso y confianza del ciudadano en el gobierno electrónico. *Investigación Administrativa*, 50(127). <https://doi.org/10.35426/iav50n127.04>
- Mergel, I., Rethemeyer, R. K., e Isett, K. (2016). Big Data en los asuntos públicos. *Revista de la Administración Pública*, 76(6), 928-937. <https://doi.org/10.1111/puar.12625>
- Mergel, I. (2017). Construyendo evidencia holística para el impacto de las redes sociales. *Revista de la Administración Pública*, 77(4), 489-495. <https://doi.org/10.1111/puar.12780>
- Melin, U., Wihlborg, E. (2018). Balanced and Integrated E-Government Implementation – Exploring The Crossroad of Public Policymaking and Information Systems Project Management Processes. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 12(2), 191-208. <https://doi.org/10.1108/TG-12-2017-0080>

- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Moon, M. J., Lee, J., y Roh, C.-Y. (2014). The Evolution of Internal IT Applications and e-Government Studies in Public Administration: Research Themes and Methods. *Administration & Society*, 46(1), 3-36. <https://doi.org/10.1177/0095399712459723>
- Naciones Unidas. (2020). *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020: Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf)
- Naser, A. y Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf
- Neves, M. P. B., Corrêa, M. I. S., Souza, A. C. R., Moraes, I. C. (2019). Os Desafios no Uso de Tecnologias na Governança Eletrônica: o que diz a produção acadêmica nacional? *Revista Gest@o.Org*, 17(Edição Especial), 134-148. <https://doi.org/10.21714/1679-18272019v17Esp.p134-148>
- Ortiz de Zárate, A. (2010). ¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana? En *Open Government: Gobierno Abierto* (pp. 29-50). Algón Editores. <https://bit.ly/2O3zrvo>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Revisión de Gobierno Digital en Colombia*. [https://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital%20Gov%20Review%20Colombia%20\[Esp\]%20def.pdf](https://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital%20Gov%20Review%20Colombia%20[Esp]%20def.pdf)
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Pedersen, K. (2018). E-government transformations: Challenges and strategies. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 12(1), 84-109. <https://doi.org/10.1108/TG-06-2017-0028>

- Pysarenko, V., Pysarenko, L. D.-, y Kantsedal, N. (2019). Application of New Data Formats for Electronic Document Management in Government Bodies. *IOF Conf. Series: Materials Science and Engineering*, 568, 1-7. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/568/1/012102>
- Sandoval-Almazan, R. (2019). Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2018. *Innovar*, 29(74), 115-131. <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82097>.
- Salgado, G. A. G. (2017). Tecnologías para la integración: análisis sobre tres experiencias de gobierno electrónico. *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos*. (125-147).
- Shkarlet, S., Oliychenko, I., Dubyna, M., Ditkovska, M. y Zhovtok, V. (2020). Comparative Analysis of Best Practices in e-Government Implementation and Use of this Experience by Developing Countries. *Administrative si Management Public*, 34, 118-136. <https://doi.org/10.24818/amp/2020.34-07>
- Stojanovska-Stefanova, A., Aleksoski, O. y Magdinceva-Sopova, M. (2020). E-Government and Digital Public Services: The Macedonian Case of Digitalization. *SocioBrains*, 7(74), 35-52.
- Suing, A., Barrazueta Molina, P. y Carpio-Jiménez, L. (2018). Orientación al ciudadano en el gobierno electrónico de los municipios del Ecuador. *Teknokultura*, 15(1), 39-53. <https://doi.org/10.5209/TEKN.57176>
- Susheel, D. (2012). *Arquitectura del sistema de información terrestre basada en el gobierno electrónico: un caso de Nepal*. Universidad de Twente.
- Tabarquino Muñoz, R. A. (2019). Los principios rectores de política pública de acceso y equidad como dimensiones de red de política pública de las TIC en Colombia 2009-2018. *Estudios Políticos*, 55, 112-139. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a06>
- Utama, A. A. G. S. (2020). The Implementation of e-Government in Indonesia. *International Journal of Research in Business and Social Science*, 9(7), 190-196. <https://doi.org/10.20525/ijrbs.v9i7.929>

- Vallencia-Tello, D. (2015). Implementación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia. *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías*, 5(14), 1-20. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7496889>
- Valencia-Tello, D. (2016). El gobierno electrónico como instrumento de inclusión y participación en el Estado colombiano. *Revista de la Facultad de Derecho ufpr*, 61(3), 39-65. <https://doi.org/10.5380/rfdufpr.v61i3.48517>
- Williamson, B. (2014). Knowing Public Services: Cross Sector Intermediaries and Algorithmic Governance in Public Sector Reform. *Public Policy & Administration*, 29(4), 292-312. <https://doi.org/10.1177/0952076714529139>
- Wirtz, B. W. y Kurtz, O. T. (2016). Local E-Government and User Satisfaction with City Portals - The Citizens' Service Preference Perspective. *International Review on Public and Non-Profit Marketing*, 13(3), 265-287. <https://doi.org/10.1007/s12208-015-0149-0>
- Zhao, F., Collier, A. y Deng, H. (2014). A Multidimensional and Integrative Approach to Study Global Digital Divide and E-Government Development. *Information Technology & People*, 27(1), 38-62. <https://doi.org/10.1108/ITP-01-2013-0022>
- Zhao, F., Wallis, J. y Singh, M. (2015). E-Government Development and The Digital Economy: A Reciprocal Relationship. *Emerald Insight*. 25(5), 734-766. <https://doi.org/10.1108/IntR-02-2014-0055>

Perspectivas del gobierno electrónico y la administración pública en Colombia

Jeisson A. Riveros Gavilanes
John M. Riveros Gavilanes

Introducción

El concepto de gobierno electrónico implica necesariamente hablar de administración pública, en una continua apuesta por la gobernabilidad, entendida como “el apoyo que tiene un gobernante de su cuerpo administrativo” (ESAP, 2014). Esto, en teoría, conlleva una mejora en el índice de gobernabilidad y en el desempeño institucional; sin embargo, la realidad latinoamericana y especialmente la de Colombia, exigen que se tengan en cuenta factores de gran impacto que podrían impedir acomodar la realidad nacional a esta favorable relación bajo tipos ideales.

Para verificar este supuesto, se adelantó una correlación entre gobernabilidad, gobierno electrónico, desempeño institucional,

conflicto armado y corrupción para Colombia entre 2006 y 2016, a partir de indicadores estandarizados a nivel internacional. Es decir, se utilizaron las bases de datos disponibles a nivel internacional para generar un perfil de país, en relación con la media de los otros países de la región frente a las variables mencionadas. Así, mediante el uso de técnicas de estadística descriptiva, se identificaron las tendencias individualizadas por cada variable y posteriormente se halló su correlación.

El análisis evidencia que las variables no presentan un grado significativo de asociación, salvo el promedio de índice de incidencia del conflicto y el promedio gobernabilidad Colombia, los cuales, al igual que la generalidad de las variables analizadas, presentan una asociación negativa en desviaciones estándar para el periodo 2006-2017.

Metodología

Para dar cuenta del índice de correlación, se hará uso de una regresión lineal multivariada, constituida a partir de cuatro bases de datos:

1. Gobernabilidad: de acuerdo con Kaufmann y Kraay (2001; 2005), este índice resulta de la valoración de diferentes subindicadores en cerca de 209 países, de manera bianual entre 1996 a 2002; y de manera anual desde esa fecha (2002) hasta 2018, en una escala de -2,5 a +2,5, en donde el valor más bajo relaciona una menor gobernabilidad y el valor más alto una mejor gobernabilidad, la cual se calcula de manera estimada y no agregada entre los siguientes subindicadores:
 - a. Voz y rendición de cuentas (*Voice and accountability*).
 - b. Estabilidad política y ausencia de violencia (*Political stability and no violence*).
 - c. Efectividad gubernamental (*Government effectiveness*).
 - d. Calidad regulatoria (*Regulatory quality*).

- e. Estado de derecho (*Rule of law*).
- f. Control de la corrupción (*Control of corruption*).

Por esta razón se adelantó una agregación de los diferentes subindicadores arriba mencionados, con el ánimo de obtener una variable sintética que pudiera resumir el comportamiento por país en cada uno de los años estudiados, y de este modo poder analizar su comportamiento individual y con relación a las otras variables.

Es importante anotar que pese a que Kaufmann y Kraay (2001; 2005) no establecen una unidad de medida específica para cada uno de los subindicadores arriba mencionados, el indicador estimado que se compiló para obtener la nueva variable sintética anualizada fue la única variable que mantuvo sus valores originales. Los autores la denotan como valor “estimado”, con el ánimo de no adelantar un doble proceso de normalización a desviaciones estándar que pudiesen llegar a afectar considerablemente los resultados obtenidos de estas mismas variables o su relación con otras variables.

Estos valores “estimados” anuales por país fueron normalizados, cambiando los datos perdidos (#N/A) por un valor de cero (0), con el ánimo de poder efectuar su análisis. Este consistió en agregar anualmente cada uno de los subindicadores arriba mencionados y sacar un promedio de estos, con el fin de obtener un “Índice de gobernabilidad” (variable sintética anualizada), derivado de cada uno de los años reportados en la base de datos.

Posteriormente, dichos promedios fueron compilados con el propósito de adelantar un análisis propio de la estadística descriptiva para datos agrupados a partir de la identificación de medidas de tendencia central, entre las que se destacan las expuestas en la tabla 1.

TABLA 1. Medidas de tendencia central para datos agrupados

Medida de tendencia central	Fórmula
Media	$\bar{X} = \frac{\sum Xi * fi}{N}$
Moda	$\hat{X} = Li + A \left(\frac{fi - fi-1}{(fi - fi-1) + (fi - fi+1)} \right)$
Mediana	$\tilde{X} = Li + A \left(\frac{\frac{N}{2} - Fi-1}{fi} \right)$

Nota: la relación anterior de fórmulas que se utilizan para el análisis de los datos del índice promedio de gobernabilidad elaborados entre 1996 y 2018, con la siguiente significación: Xi: dato individual por cada número o marca de clase; fi: frecuencia absoluta (frecuencia de cada clase); f (i-1): dato individual anterior por cada número o marca de clase; f (i+1): dato individual posterior por cada número o marca de clase; Li: límite inferior; A: amplitud de cada marca de clase; N: población; Fi: frecuencia absoluta acumulada; F (i-1): dato individual anterior por cada número o marca de clase.

Fuente: elaboración propia.

2. Gobierno electrónico: conocida por su nombre en inglés, la *e-government survey* es una encuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta se ha realizado desde 2001 a 2018 de manera no anualizada —de modo que se encuentran encuestas con dos o tres años entre reportes—, y relaciona el Índice de Desarrollo del Gobierno electrónico (E-Government Developpe Index, EGDÍ) a partir de la valoración de tres indicadores, medidos en desviaciones estándar, los cuales a su vez se componen de una serie de subindicadores que se relacionarán más adelante.

Dichos subindicadores se han mantenido relativamente estables a través del tiempo, con variaciones menores en su metodología, para dar cuenta más cercana a la apropiación de las TIC y asegurar así mismo un mayor nivel de veracidad de los datos. Por tal razón, y al considerar que las tres grandes categorías o dimensiones de los indicadores han permanecido

estables desde la fecha de elaboración de la encuesta inicial, se tomarán como indicador los índices arrojados por el índice global (EGDI), para conformar la serie de tiempo del análisis.

Cabe señalar que la encuesta también relaciona un índice de participación electrónica (*e-participation*), el cual busca facilitar la intervención de los ciudadanos y su empoderamiento a través de medios digitales. Esta valoración experimentó un cambio desde 2014, el cual para este caso no se tomará entre los valores (indicadores) de análisis, sino que solamente se considerarán las siguientes tres dimensiones:

- g. Presencia en web (*web presence measure*) actualmente denominado componente de servicio en línea (*computing the online service index, OSI*): es producto de una encuesta resuelta en términos binarios, con alrededor de 140 preguntas, las cuales buscan indagar sobre: la capacidad, posibilidad, existencia e información de datos en línea, así como la viabilidad de adelantar gestiones o tramites a través de la red.
- h. Índice de infraestructura en telecomunicaciones (*Telecom - Infrastructure measure*): relaciona cinco subindicadores, relacionando los cuatro primeros con respecto al acceso que se tenga por cada 100 personas y el último de ellos con respecto a la proporción de la población:
 1. Suscripciones a dispositivos móviles.
 2. Suscripciones a dispositivos fijos.
 3. Suscripciones a banda ancha inalámbrica.
 4. Suscripción a banda ancha por cable.
 5. Proporción de personas con uso de Internet.
- i. Índice de Capital Humano (*HCI Human Capital measure*): en la medida en que reconoce la educación como derecho humano fundamental, esta es una variable que no tiene una relación directa con temas tecnológicos inertes, sino que va orientada a la medición de capital humano a partir de cuatro subindicadores:
 1. Tasa bruta de matrículas.

2. Tasa de alfabetización de adultos.
3. Años de escolaridad.
4. Media años de escolaridad.

Para el análisis de su comportamiento individual y de su relación con el resto de variables, esta variable tuvo en cuenta las tres grandes categorías anteriormente relacionadas, toda vez que son la agregación de los distintos subindicadores que los componen.

3. Índice de incidencia del conflicto armado - IICA: en el marco del Acuerdo de Paz del Teatro Colón (Gobierno y FARC-EP, 2016), se desarrolló una medición entre 2002 y 2013 sobre las variaciones del conflicto armado en el orden municipal, medida en desviaciones estándar, teniendo en cuenta las siguientes variables: acciones armadas; homicidio; secuestro; minas antipersonales; desplazamiento forzado; y cultivos de coca (Departamento Nacional de Planeación, 2016), con el objetivo de caracterizar a los municipios por su grado de afectación en el conflicto armado y servir así como insumo básico para la toma de decisiones en el desarrollo de políticas públicas, programas y proyectos.

En este sentido, se agregó anualmente el total de los datos reportados por el DNP (2016) a nivel departamental, para tener un indicador sintético que permitiese establecer el índice nacional del IICA para el periodo estudiado. Esto con el ánimo de determinar el comportamiento de dicha variable en el tiempo (tendencia), así como su relación con las otras variables de estudio (correlación) en la conformación de un perfil de país.

4. Corrupción: el *control de la corrupción* —el cual se analizará a nivel de correlación, como parte de la variable de *governabilidad*, antes mencionada— parte de los indicadores de gobernabilidad y gobernanza del Banco Mundial. Busca estimar anualmente aquellas medidas implementadas para controlar actuaciones percibidas como corrupción desde 2002 a 2017.

5. Desempeño institucional: para dar cuenta de este indicador en la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia, es necesario tener en cuenta que la información disponible fue obtenida de la *Evaluación del desempeño integral municipal*; este indicador parte de lo establecido en el art. 79 de la Ley 617 sobre los resultados de la gestión y en el art. 90 de la Ley 715 sobre la evaluación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Estos datos actualmente son compilados en la medición de desempeño municipal (MDM), con el ánimo de clasificar la gestión de cada uno de los municipios de Colombia entre 2006 y 2017, de manera porcentual sobre cada uno de los subindicadores que lo componen, y con el objetivo principal de servir de base para la toma de decisiones de política pública así como de instrumento de control social.

En este orden de ideas, y al ser el único indicador medido en términos porcentuales, se procedió a hacer una normalización y limpieza de los datos perdidos a un valor de cero (0,0). Después se realizó la estandarización de los valores en desviaciones estándar (puntuación Z) por cada uno de los municipios de análisis, con el ánimo de poder normalizar las unidades de medida de todas las variables analizadas. En donde X será el valor individual de cada municipio, \bar{x} será el promedio de la puntuación y N el total de las entidades territoriales (municipales) relacionadas (población).

$$\bar{x} = \frac{\sum Xi * fi}{N}$$

Posteriormente, debido a la variedad de los subindicadores analizados, se adelantó una normalización. De este modo se conformó un valor compuesto, el cual es resultado de la puntuación promedio de todos los indicadores anualmente consolidados, los cuales se normalizaron para los años analizados en la serie, con el ánimo de identificar un perfil de país.

Análisis de la gobernabilidad

Conforme a lo establecido en el acápite de “metodología”, en el índice de gobernabilidad por cada uno de los años y países analizados por Kaufmann y Kraay (2001; 2005), se analizaron 4260 datos entre 1996 y 2018. Estos datos presentan una distribución bastante homogénea, encontrándose la media aritmética, es decir, la mitad de todos los datos analizados en valores muy cercanos a cero y con una asociación positiva; sin embargo, cuando se analizan los ponderados en el valor mediano, si bien estos siguen encontrándose cercanos al cero, están ligeramente más dispersos que la media aritmética antes mencionada y con una asociación negativa.

TABLA 2. Relación de datos para básicos del índice de gobernabilidad mundial

Estadígrafos	Valor
#Datos	4260,00
Máx.	1,97
Mín.	-2,45
# Intervalos	12,69
# Intervalos aprox.	12,69
Amplitud intervalo	0,35
Amplitud intervalo Aprox.	0,3
Media aritmética	0,01
Mediana	-0,07
Moda	-0,33

Nota: se presenta la relación del promedio analizado del índice de gobernabilidad mundial, entre 1996 y 2002, de manera bianual y, de esta fecha en adelante, de manera anual. La relación de # Datos Perdidos hace referencia a la cantidad de datos que se normalizaron a un valor de cero (0) en el promedio de la gobernabilidad (variable sintética), al no tener reportes del país en uno o varios de los años en los cuales se desarrolló el estudio por los autores.

Fuente: elaboración propia.

La relación anterior presenta elementos esenciales a tener en cuenta para el análisis inicial. Si se considera que los datos iniciales presentados por los autores se presentan en unidades estándar, estos se asemejan a una distribución normal (figura 1).

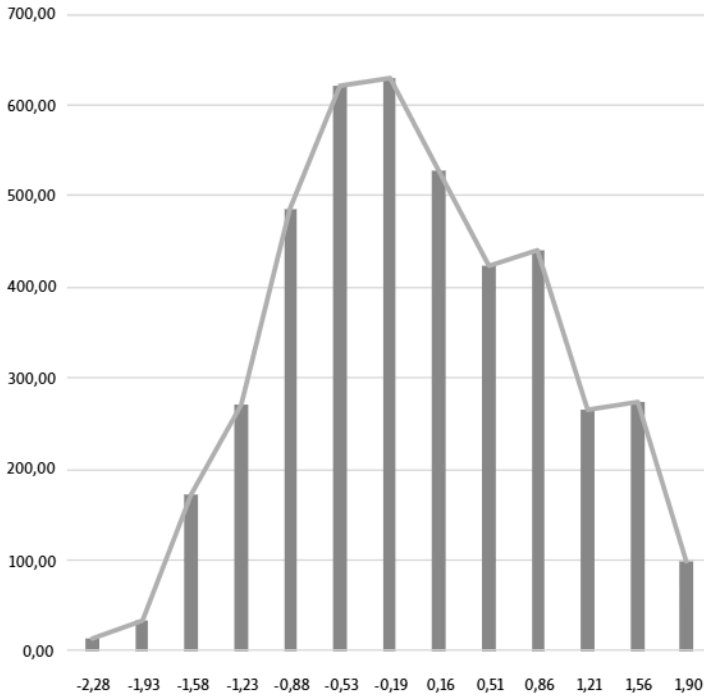


FIGURA 1. Histograma y polígono de frecuencias de gobernabilidad mundial, 1996-2018

Nota: se presenta la dispersión de datos asociada a las trece marcas de clase, establecidas a partir de la tabla 2, y determinadas según la regla de Sturges, en las cuales se puede observar una distribución normal.

Fuente: elaboración propia.

Una figura más elaborada se puede observar al procesar los datos con el *software* SPSS, para el cual se observa la tendencia de la variable hacia distribución normal (figura 2).

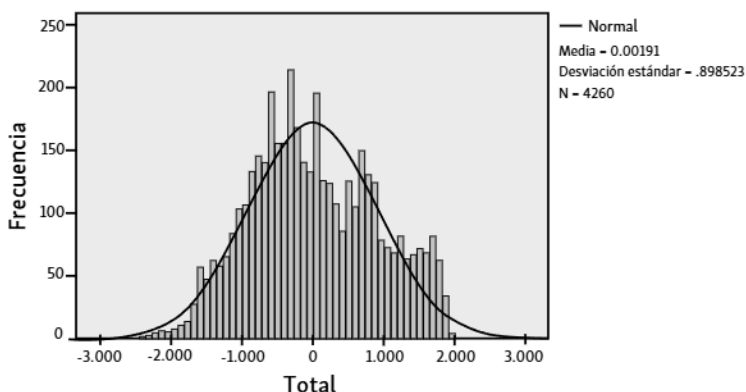


FIGURA 2. Distribución de frecuencias

Nota: se presenta la dispersión de datos de la distribución normal capturada desde SPSS.

Fuente: elaboración propia.

Para mayor seguridad se realizó un gráfico QQ, con el ánimo de verificar la normalidad de los datos, como bien se observa en la figura 3.

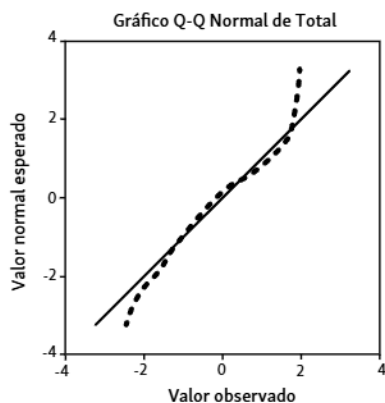


FIGURA 3. Prueba de normalidad

Nota: de acuerdo con lo que se puede observar en esta figura, la mayoría de los datos se encuentran más o menos entre -2 y +2 desviaciones estándar (95,4 % de los datos), los cuales se ajustan a un comportamiento de distribución normal.

Fuente: elaboración propia con el *software* SPSS.

De la información anteriormente relacionada, es posible destacar que la escala más amplia de los datos se da en asociación negativa. Así, se halla que los puntos más altos están entre -0.53 y -0.19 desviaciones estándar con una caída suavizada (asimetría positiva), la cual no se ve de igual forma al analizar las asociaciones positivas —las cuales presentan una caída escalonada (tabla 3).

TABLA 3. Relación de datos agrupados e intervalos de clase

Ni	Li	Ls	fi	Fi	hi	Hi	MC	MC * fi	MC ² * fi
1	-2,45	-2,10	14,00	14,00	0,00	0,00	-2,28	-31,85	72,47
2	-2,10	-1,75	34,00	48,00	0,01	0,01	-1,93	-65,51	126,24
3	-1,75	-1,40	172,00	220,00	0,04	0,05	-1,58	-271,52	428,62
4	-1,40	-1,06	270,00	490,00	0,06	0,12	-1,23	-332,18	408,67
5	-1,06	-0,71	487,00	977,00	0,11	0,23	-0,88	-429,52	378,82
6	-0,71	-0,36	622,00	1599,00	0,15	0,38	-0,53	-331,93	177,14
7	-0,36	-0,01	631,00	2230,00	0,15	0,52	-0,19	-116,95	21,68
8	-0,01	0,34	527,00	2757,00	0,12	0,65	0,16	85,89	14,00
9	0,34	0,69	423,00	3180,00	0,10	0,75	0,51	216,27	110,58
10	0,69	1,03	440,00	3620,00	0,10	0,85	0,86	378,22	325,12
11	1,03	1,38	266,00	3886,00	0,06	0,91	1,21	321,30	388,11
12	1,38	1,73	275,00	4161,00	0,06	0,98	1,56	427,96	666,00
13	1,73	2,08	99,00	4260,00	0,02	1,00	1,90	188,55	359,10

Nota: relación de información descriptiva para la identificación de medidas de tendencia central presentadas en la tabla 3, de acuerdo con las siguientes denominaciones: 1) límite inferior (Li); 2) límite superior (Ls); 3) frecuencia absoluta (fi); 4) frecuencia absoluta acumulada (Fi); 5) frecuencia relativa (hi); 6) frecuencia relativa acumulada (Hi); 7) marca de clase (MC); y número de clase (Ni).

Fuente: elaboración propia.

De esta relación, resulta interesante analizar la tendencia que ha tenido el índice de gobernabilidad, desde mediados de la década de 1990 hasta 2018, periodo en el que es posible apreciar una tendencia decreciente, con ligeros picos de mejora; sin embargo,

puede considerarse una tendencia relativamente estable, toda vez que la disminución que se ha presentado es de un 0,3 % respecto de la normal (figura 4).

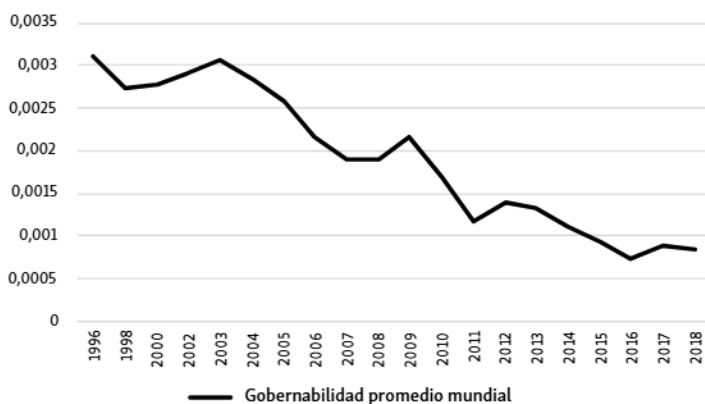


FIGURA 4. Índice promedio de gobernabilidad mundial, 1996-2018

Nota: esta figura presenta la tendencia del promedio mundial del índice de gobernabilidad entre 1996 y 2018, medida en unidades estándar, sin contar los índices de Colombia, los cuales serán analizados aisladamente.

Fuente: elaboración propia.

La relación descrita en la tabla 3 indica que entre 1996 y 2009 se presentó una fuerte dispersión entre los datos. En efecto, si se tiene en cuenta que las unidades de medida se adelantan en desviaciones estándar, estas presentan hasta 2009 una fuerte dispersión, en la medida en que hasta esta fecha había una cantidad significativa de países que relacionaban un muy buen promedio del índice. Además, una porción significativa también estaba bastante atrasada para llegar a un nivel aceptable de los indicadores establecidos por Kaufmann y Kraay (2001; 2005).

Después de 2009 se evidencia que el índice promedio de los países, a nivel mundial tiende a homogenizarse, llegando a su punto más bajo en 2016, cuando los datos adquieren una normalidad significativa.

Esta relación del índice promedio de gobernabilidad presenta, como se había mencionado, una tendencia relativamente estable de este índice a nivel mundial, en comparación con el comportamiento que ha tenido Colombia en este mismo periodo de tiempo (figura 5).

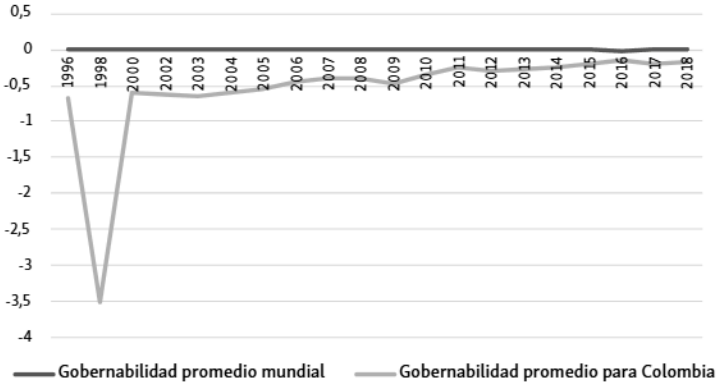


FIGURA 5. Índice promedio de gobernabilidad mundial vs. índice promedio de gobernabilidad para Colombia, 1996-2018

Nota: esta figura presenta la comparación entre el promedio mundial, excluyendo a Colombia, con el propósito de presentar su comportamiento de manera aislada del resto de los índices por país, en cada uno de los años en que se adelantó el estudio.

Fuente: elaboración propia.

Resulta particular identificar que, si bien el promedio de gobernabilidad de Colombia ha ido mejorando con el tiempo, este presentó antes de 2002 un índice más bajo que el promedio mundial, con un valle considerable entre 1998 y el año 2000, luego del cual, empezó a recuperar su índice promedio. Cabe resaltar que, a diferencia de otros países, Colombia ha reportado información sobre el índice de gobernabilidad desde que Kaufmann y Kraay (2001; 2005) empezaron el estudio con el Banco Mundial, lo que descarta que las caídas en los primeros años del estudio se deban a una ausencia de datos. Además, esto sugiere la existencia de

otros fenómenos que hubiesen podido llegar a provocar dicha caída significativa, por lo cual se hace necesario recurrir a otros indicadores, que como parte de este estudio se corresponden con el propósito de encontrar una posible relación con alguna variable analizada que pudiese llegar a afectar de manera negativa el perfil de país en este indicador.

También es importante mencionar que el indicador de corrupción —que forma parte de las variables de análisis del objetivo en cuestión—, es relacionado por parte de Kaufmann y Kraay (2001; 2005), quienes lo analizaron de manera integral en las tablas e indicadores anteriores; sin embargo, el interés que suele despertar esta variable hace que sea conveniente mostrar su comportamiento de manera aislada, como puede observarse en la figura 6.

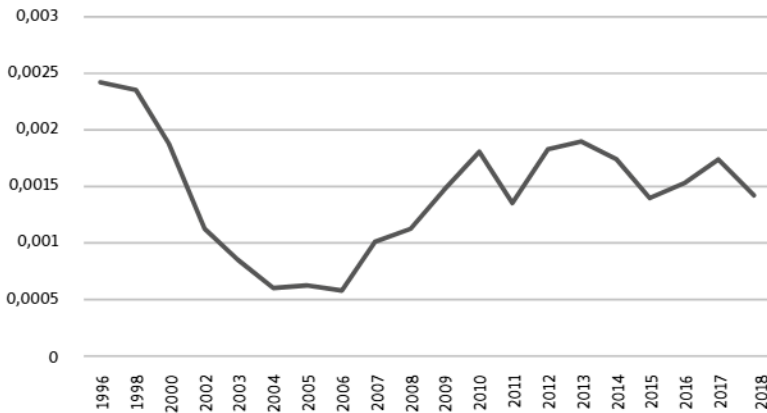


FIGURA 6. Índice promedio mundial del control de la corrupción

Nota: la figura muestra el promedio aritmético mundial de las medidas para el control de la corrupción según las variables utilizadas por Kaufmann y Kraay (2001; 2005). Es posible evidenciar que, si bien las medidas se encuentran sobre la media mundial en desviaciones estándar, las medidas llegaron a ser bastante homogéneas y significativas entre 2003 y 2007, cuando adquieren una homogeneidad cercana al 99,9 % de los datos reportados.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, cuando se analiza el comportamiento de las medidas de control de la corrupción en Colombia, sucede prácticamente lo mismo que cuando se analiza el índice de gobernabilidad mundial versus el comportamiento del país. Ciertamente, se puede notar una confluencia hacia los datos de la media mundial entre 2002 y 2007 (figura 7).

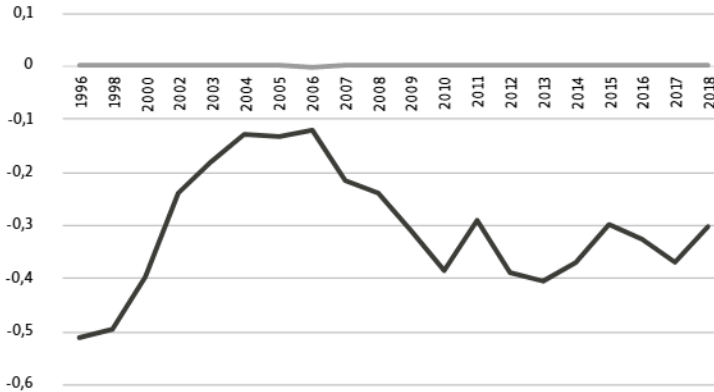


FIGURA 7. Índice promedio de gobernabilidad mundial vs. Colombia, 1996-2018

Nota: esta relación presenta particularmente una asimilación de las medidas del control de la corrupción, casi en el mismo periodo de tiempo en el que el promedio mundial tendió a acercarse en un 99 % de la media de los datos.

Fuente: elaboración propia.

Análisis del E-Government Develope Index

El *E-Government Develope Index* (EGDI) se estudia en este documento como el índice de desarrollo del gobierno electrónico, el cual parte de la valoración de tres indicadores o dimensiones generales: 1) presencia en web; 2) índice de infraestructura en telecomunicaciones y 3) índice de capital humano.

En el índice de gobernabilidad por cada uno de los años y países analizados por la Organización de las Naciones Unidas

(ONU, 2001-2018), se analizaron 1780 datos entre 2001 y 2018, los cuales presentan una distribución asimétrica positiva. La media aritmética de las desviaciones estándar, es decir el centro de todos los datos analizados, se halló en valores aproximados a +0,5 desviaciones estándar, lo cual implica que los datos analizados tienen valores muy cercanos a cero (0). De igual manera, cuando se analizan los ponderados en el valor mediano, estos tienden a encontrarse en un valor mucho más cercano a cero.

TABLA 4. Relación de datos para básicos del EGDÍ

Estadígrafos	Valor
# Datos	1780
Máx.	2,520
Mín.	0,000
# Datos perdidos	471
# Intervalos	11,466
# Intervalos aprox.	11,5
Amplitud intervalo	0,220
Amplitud intervalo, aprox.	0,2
Media aritmética	0,48
Mediana	0,420
Moda	0,479

Nota: se presenta la relación del EGDÍ mundial entre 2001 a 2018 de manera bianual. La relación de # Datos Perdidos hace referencia a la cantidad de datos que se normalizaron a un valor de cero (0) en el promedio del indicador, al no tener reportes del país en uno o varios de los años en los cuales se desarrolló el estudio por parte de la ONU (2001-2018).

Fuente: elaboración propia.

La relación de la tabla 4 presenta elementos esenciales a tener en cuenta para el análisis preliminar. Los datos iniciales publicados por la ONU (2001-2018) se presentan en unidades estándar. Se evidencia una asociación positiva, al encontrarse el 78 % de los datos en las primeras tres clases (intervalos), lo que puede representarse con un histograma alargado a la derecha (figura 8).

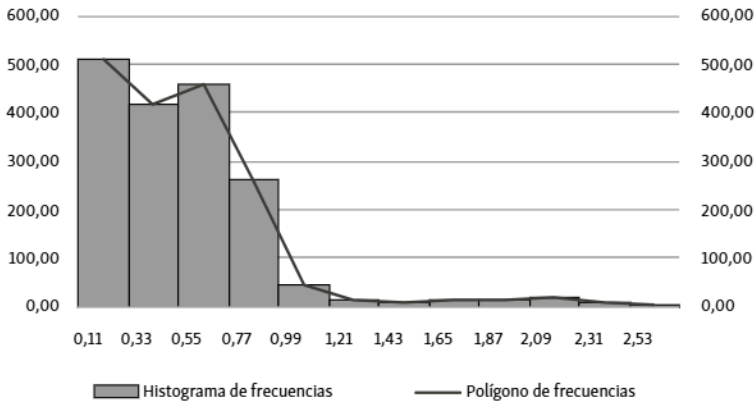


FIGURA 8. Histograma y polígono de frecuencias EGDI 2001-2018

Nota: se presenta el histograma de datos asociado a las doce marcas de clase, establecidas a partir de la tabla 4, y determinadas según la regla de Sturges, en las cuales se puede observar asimetría positiva o sesgada a la derecha.

Fuente: elaboración propia.

De la información relacionada en la figura 8, es posible destacar que la escala más amplia de los datos se da en asociación positiva, encontrándose los puntos más altos entre 0,11 y 0,55 desviaciones estándar, con una caída significativa de casi el 50 % en la cantidad de datos relacionados en la marca de clase 0,77, la cual no se ve de igual forma al analizar las asociaciones posteriores a la quinta marca de clase, en donde los valores encuentran una caída de tendencia suavizada (tabla 5).

TABLA 5 Relación agrupada de datos EGDI

Ni	Li	Ls	fi	FI	hi	HI	MC	MC*fi	(MC^2)*(fi)
1	0,00	0,22	511,00	511,00	0,29	0,29	0,11	56,15	6,17
2	0,22	0,44	415,00	926,00	0,23	0,52	0,33	136,81	45,10
3	0,44	0,66	457,00	1383,00	0,26	0,78	0,55	251,09	137,96
4	0,66	0,88	264,00	1647,00	0,15	0,93	0,77	203,07	156,20
5	0,88	1,10	44,00	1691,00	0,02	0,95	0,99	43,52	43,04
6	1,10	1,32	15,00	1706,00	0,01	0,96	1,21	18,13	21,92
7	1,32	1,54	10,00	1716,00	0,01	0,96	1,43	14,29	20,41
8	1,54	1,76	16,00	1732,00	0,01	0,97	1,65	26,37	43,47
9	1,76	1,98	13,00	1745,00	0,01	0,98	1,87	24,28	45,37
10	1,98	2,20	20,00	1765,00	0,01	0,99	2,09	41,76	87,18
11	2,20	2,42	9,00	1774,00	0,01	1,00	2,31	20,77	47,93
12	2,42	2,64	6,00	1780,00	0,00	1,00	2,53	15,16	38,33

Nota: relación de información descriptiva para la identificación de medidas de tendencia central presentadas en la tabla anterior, de acuerdo con las siguientes denominaciones: 1) límite inferior (Li); 2) límite superior (Ls); 3) Frecuencia absoluta (fi); 4) Frecuencia absoluta acumulada (FI); 5) Frecuencia relativa (hi); 6) Frecuencia relativa acumulada (HI); 7) Marca de clase (MC); y Número de clase (Ni).
Fuente: elaboración propia.

Análisis del desempeño institucional

El desempeño institucional de las entidades públicas constituye un esfuerzo por medir la capacidad institucional, centrada principalmente en los municipios de Colombia luego de la implementación de la *nueva gerencia pública* a nivel territorial en 2006, como parte del Programa de Renovación de la Administración Pública en Colombia (PRAP). A la fecha no existe un índice de capacidad institucional para las entidades públicas del orden nacional que denote tanta amplitud de datos como lo hace la medición del desempeño municipal; se relacionó un promedio de estos datos por componente de manera anualizada para los municipios de Colombia, con el fin de obtener un perfil a nivel país, cuyo comportamiento se evidencia en la figura 9.

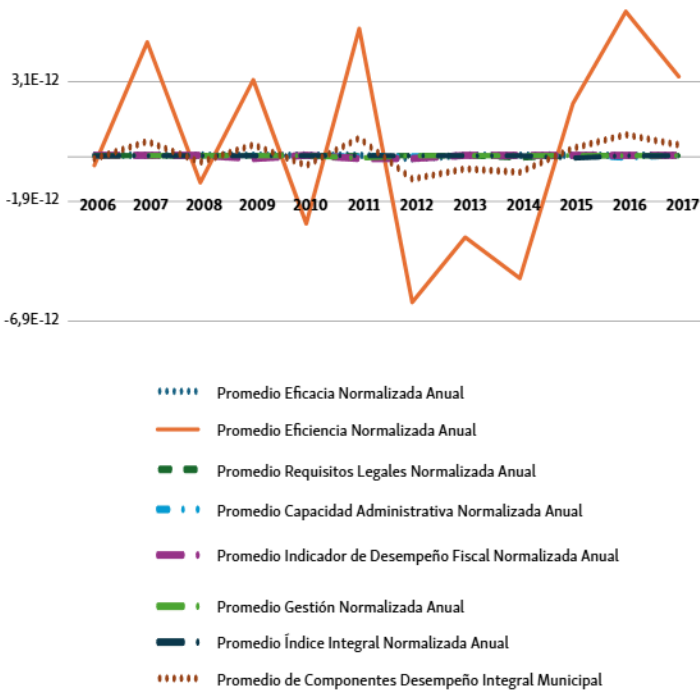


FIGURA 9. Promedio de componentes de desempeño municipal, 2006-2017

Nota: esta figura presenta el promedio anualizado por municipio de Colombia, para crear un perfil de país de cada uno de los componentes de la medición de desempeño institucional, una vez se normalizaron los datos brutos por componente a desviaciones estándar. Se evidencia que los datos poblacionales están relativamente cohesionados hacia la media estandarizada, salvo el componente de eficiencia, que presenta un alto ruido en la serie, lo cual termina afectando el promedio de los componentes como segundo factor con mayor variabilidad en el mismo periodo de tiempo.

Fuente: elaboración propia.

De esta relación, se destacan por su anormalidad (grado de variación) el *promedio eficiencia normalizada anual*, el cual presenta mayor alteración entre los componentes del desempeño municipal y afecta por ende el grado de la variable *promedio de componentes desempeño integral municipal*.

Es importante resaltar que estos dos componentes tienen una tendencia positiva, asociada en el mismo orden en que se

presentó la relación anterior. Es decir, el componente *promedio eficiencia normalizada anual* presenta una asociación positiva, la cual tiende a influenciar significativamente la tendencia positiva del *promedio de componentes desempeño integral municipal* de los componentes.

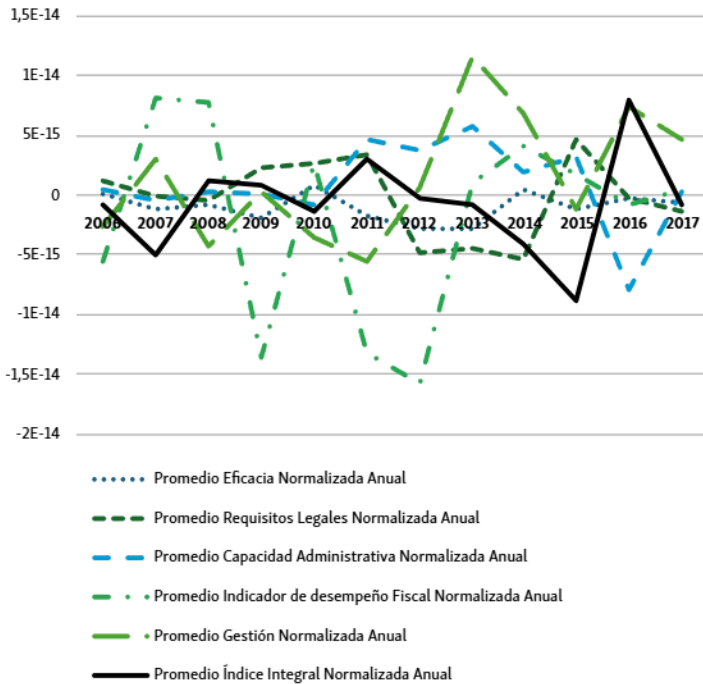


FIGURA 10. Promedio de componentes de desempeño municipal (SIN) 2006-2017

Nota: la figura presenta el promedio analizado por municipio de Colombia, para crear un perfil de país de cada uno de los componentes de la medición de desempeño institucional; una vez se normalizaron los datos brutos por componente a desviaciones estándar, sin los componentes de: promedio eficiencia normalizada anual, ni promedio de componentes desempeño integral municipal, los cuales presentan el mayor ruido en la serie.

Fuente: elaboración propia.

Una vez eliminados los promedios con mayor variabilidad en la serie, es posible visualizar el comportamiento de los demás componentes del desempeño institucional para el periodo estudiado. Así, es posible destacar tres tendencias en la serie: positiva, estable y negativa.

Entre las relaciones positivas y una vez descartado el componente *promedio eficiencia normalizada anual* y *promedio de componentes desempeño integral municipal*, el *promedio gestión normalizada anual* resulta ser el componente de desempeño con una relación positiva destacable entre las subvariables; por otra parte, entre las relaciones negativas derivadas del análisis individualizado de la serie, solamente se destaca el *promedio requisitos legales normalizado anual*.

Por otro lado, entre los componentes con una relación relativamente estable, se encuentran los promedios normalizados anuales de: *eficacia*, *capacidad administrativa*; *desempeño fiscal* e *índice integral*. Cabe destacar que la mayor variación en la tendencia es presentada por el componente de desempeño fiscal, seguido del componente de gestión.

Análisis del conflicto armado

Pese a ser conscientes de que Colombia es un país inmerso en un conflicto armado desde hace ya varias décadas, no resulta igual de comprensible que solo hasta después de la década del 2000 haya surgido una preocupación oficial por parte del Gobierno nacional de establecer cuáles territorios del país han sido más afectados por el conflicto armado interno. En este sentido, teniendo en cuenta que el IICA es un indicador compuesto para un periodo de tiempo bastante limitado, en comparación con la duración del conflicto, se adelantó un recuento para los 32 departamentos más la ciudad de Bogotá D. C., los cuales, de manera anualizada, fueron promediados con el fin de obtener el comportamiento de esta variable entre 2002 y 2013 (figura 11).

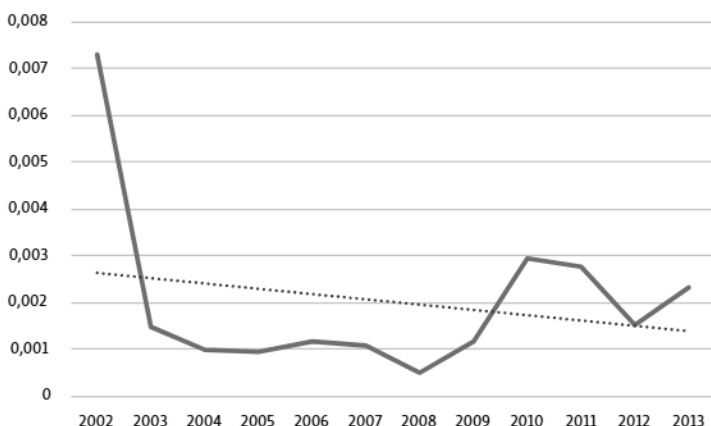


FIGURA 11. Promedio anual departamental IICA, 2002-2013

Nota: esta figura presenta el promedio anualizado por departamento de Colombia más la ciudad de Bogotá, D. C., para crear un perfil de país del índice de intensidad del conflicto armado. En ella es posible observar una tendencia creciente, con una relativa estabilización entre 2005 y 2007, y posteriormente entre 2011 y 2013, que incluso deja de ser estable decreciente, para aumentar ligeramente entre 2011 y 2012.

Fuente: elaboración propia.

Una vez identificada la tendencia decreciente del IICA desde el año de su medición, es posible identificar que la caída más grande en el conflicto se puede ver entre 2002 y 2005, lo cual, si bien no es objeto de análisis de este capítulo, bien puede ser relacionado con políticas del gobierno nacional en materia de defensa y seguridad, las cuales demuestran según los datos un resultado significativo para la disminución del conflicto. Esta disminución no se vuelve a ver de manera significativa sino tres años después, cuando desde 2008 empieza a caer nuevamente este índice, aunque de una manera no tan pronunciada como al inicio del milenio.

Ahora bien, al llevar a cabo un análisis pormenorizado de los resultados por entidad territorial y promediar su comportamiento para este mismo periodo de tiempo, es posible encontrar que los tres departamentos con mayor IICA fueron Arauca, Guaviare y Caquetá; mientras que los departamentos con menor índice en este periodo fueron Bogotá D. C., Atlántico y Amazonas.

Análisis de relación entre variables

Una vez establecidos los comportamientos entre las variables a analizar como parte de la correlación, se adelanta el cruce entre los promedios de las diferentes variables, con el ánimo de analizar su grado de correlación. De este modo, se obtienen las relaciones lineales expuestas en la tabla 6 para el periodo 2006-2017.

TABLA 6. Correlación lineal entre variables 2006-2017

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
(1) Promedio de índice de incidencia del conflicto	1,000			
(2) Promedio de componentes desempeño integral municipal	-0,075	1,000		
(3) EGDÍ Colombia	-0,228	-0,495	1,000	
(4) Gobernabilidad promedio Colombia	-0,893	0,151	0,172	1,000

Nota: esta relación entre variables se hace de manera lineal entre los promedios aritméticos para Colombia, con atención a las variables anteriormente analizadas con uso del *software* Stata v.14.

Fuente: elaboración propia.

La relación expuesta en la tabla 6 evidencia que existe una baja correlación entre las variables analizadas con anterioridad, a excepción de la relación entre el *promedio de índice de incidencia del conflicto* (var. 1) y la *gobernabilidad promedio Colombia* (var. 4) con una fuerte asociación negativa. En este sentido, por cada desviación estándar que aumente el IICA (var. 1), la gobernabilidad (var. 4) tenderá a reducirse en 0,89 unidades estándar, lo que prácticamente termina representando una relación aproximada inversa de 1 a 1.

La segunda variable más destacada de esta correlación se presenta entre el *promedio de componentes desempeño integral municipal* (var. 2), agregado como perfil del comportamiento del desempeño institucional a nivel de país y el *Índice de desarrollo del gobierno electrónico* (EGDÍ Colombia; var. 3), el cual presenta una asociación lineal media negativa, en la que por cada unidad que aumente el desempeño institucional, el valor del gobierno electrónico tenderá a disminuir 0,5 unidades estándar.

Conclusiones

A partir de los análisis planteados en este capítulo, es posible determinar que no existe una relación clara entre las variables establecidas a partir de indicadores estandarizados a nivel internacional, al menos en cuanto al perfil de país se refiere. Sin embargo, sí es posible establecer que la relación entre las variables tiende a ser generalmente negativa, lo que significa que por cada unidad estándar que aumente una variable la otra va a tender a disminuir.

Los dos casos más representativos de esta relación se pueden visualizar en la tabla 6, la cual presenta la asociación más fuerte (negativa) con una de las variables analizadas (var. 1 y 4), dando a entender entonces que la gobernabilidad en Colombia —así como el grado de corrupción, al estar esta última variable asociada a la gobernabilidad, según los estudios de Kaufmann y Kraay (2001; 2005)— está altamente afectada por el grado de intensidad del conflicto armado, de manera que, en términos del profesor Blanco (ESAP, 2014), un mayor grado de conflicto armado hará que la influencia de la autoridad en su cuerpo administrativo tienda a disminuir significativamente. Esta implicación es lógica cuando se ponen en contexto las incidencias del conflicto armado interno en Colombia. Incluso el argumento se puede llevar más allá, estableciendo con un alto grado de certeza que, a medida que aumenta el grado de conflicto en el país, las decisiones de las autoridades públicas van a tener menor incidencia y posibilidad de implementación o ejecución, de manera que una condición *sine qua non* para poder ejercer la autoridad del Estado a través de la administración pública en la sociedad (bajo un enfoque *top-down* y viceversa) es que el grado de intensidad del conflicto disminuya hasta un punto en el que sea casi imperceptible.

Hasta entonces este factor solo se podrá seguir aplicando —incluso con cierta dificultad— en las ciudades principales que conforman el triángulo del desarrollo-económico en Colombia, para lo cual sería necesario un estudio a nivel territorial sobre el tema, con la gran dificultad de que en Colombia los datos son (y han sido desde hace mucho tiempo en América Latina) significativamente escasos, toda vez que no fue sino hasta el advenimiento del nuevo

milenio que la preocupación por los resultados (ni siquiera por los impactos) derivados del paradigma de la NGP, empezó a tomar una importancia significativa en el proceso de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos.

El proceso descrito ha permitido conseguir a la fecha información importante sobre la gestión pública, la cual es consignada por el DNP en la medición del desempeño municipal (MDM) como símil de la capacidad institucional (var 2), la cual llega a ser tan diversa que genera una relación negativa con el índice del gobierno abierto (var 3). Es por esto que no se encuentra una asociación significativa entre el avance del gobierno electrónico y el desempeño que han tenido las entidades públicas en el orden territorial. En este sentido, se hace necesario identificar si este patrón de comportamiento se sigue igualmente al confrontar el avance del gobierno electrónico con el comportamiento institucional de las entidades públicas en el orden nacional. Dicha cuestión aún se encuentra a medio camino, toda vez que esta relación no se puede adelantar fuera de los resultados al cumplimiento del PND derivados del índice Sinergia, los cuales se espera que sean complementados con la reciente implementación del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG), como tablero de control estandarizado para la gestión pública de las instituciones del orden nacional y territorial.

Aunque con el ánimo de no matizar el panorama a través de estas relaciones estadísticamente negativas, vale la pena resaltar que hay factores del perfil de país en los cuales se ha venido mejorando a través del tiempo. Vale la pena destacar la reducción del IICA a lo largo de una década, casi de manera sostenida, lo cual da cuenta de una mejora significativa en los aspectos de violencia física para la reducción de un conflicto armado que empezó hace cerca de diez lustros, cuando el país estaba a la par del crecimiento y desarrollo económico de la región.

De igual manera, la mejora en los índices de gobierno electrónico ha permitido que se optimice significativamente la cercanía que el gobierno ha tenido con la ciudadanía a través de medios electrónicos. Este aspecto, si bien se encuentra aún en proceso, representa un mejoramiento significativo de las relaciones entre

Estado y ciudadanía. Así mismo, la tendencia positiva del desempeño institucional implica una mejora en los procesos de gestión y en los resultados de la administración pública, a través de factores que incentivan las que otrora fueran las “tres E” de la gestión administrativa: eficiencia, eficacia y efectividad.

Los factores mencionados, si bien han venido mejorando y sopesan su relación negativa con otras variables, encuentran su punto crítico cuando se lleven a cabo estos análisis correlacionales a nivel territorial, es decir cuando se deje de comparar el perfil de país en la región latinoamericana y del Caribe y se empiece a sopesar estos datos a nivel departamental y municipal.

Referencias

- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. (2014). “06 La planeación orientada a resultados”. https://www.youtube.com/watch?v=zLyk_-bjHvI
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Índice de incidencia del conflicto armado. <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/mediciones-seguimiento-y-evaluaciones.aspx>
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2001). Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: evidencia para Latinoamérica y el mundo. https://www.researchgate.net/profile/Daniel-Kaufmann-11/publication/266340232_Gobernabilidad_y_crecimiento_en_el_largo_plazo_Evidencia_para_Latinoamerica_y_el_Mundo/links/564bf05208aeab8ed5e797d4/Gobernabilidad-y-crecimiento-en-el-largo-plazo-Evidencia-para-Latinoamerica-y-el-Mundo.pdf
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2005). Governance Matters IV: indicadores de gobernabilidad para 1996-2004. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=718081#
- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (2001-2018). Encuesta de las Naciones Unidas sobre Gobierno electrónico (*e-government survey* 2001; 2003; 2005; 2007; 2009; 2010; 2012; 2014; 2016; 2018). <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2003>

World Bank. (s. f.). The Worldwide Governance Indicators (WGI)
Project. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Un ecosistema de gobierno abierto en Colombia: El caso del Departamento de Nariño*

Daniela Ortiz Ortiz
Maribel Benavides Tez

Introducción

La preocupación por combatir la corrupción, fortalecer la confianza en las instituciones públicas y fomentar la participación ciudadana ha sido un tema recurrente en los últimos años, tanto para los jefes de gobierno, como en las diferentes cumbres mundiales realizadas por organismos multilaterales, países y la misma ciudadanía. En específico, se abordan con insistencia nociones como: transparencia, colaboración, rendición de cuentas, innovación y datos abiertos. Estos son conceptos fundamentales en la relación entre Gobierno y ciudadano, puesto que tienden a fomentar la activa participación de este en la gestión pública del gobierno local.

-
- * Una versión más completa de este documento puede encontrarse en el archivo titulado Ortiz y Benavides (2019) “Un ecosistema de gobierno abierto en Colombia: el caso del departamento de Nariño”, dispuesto en la carpeta 04. *Working paper*, relacionado como parte de los productos de investigación entregados como parte integral del formato PT-M-IN-02.

Como resultado de dichos encuentros se han promulgado importantes documentos: la “Carta iberoamericana del gobierno electrónico en 2007”; el “Memorando sobre transparencia y gobierno abierto”, emitido en 2009 por Barack Obama; y la “Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública”, también publicada en 2009.

Estas propuestas fueron acogidas por la Organización de las Naciones Unidas, en el marco de su Asamblea n.º 66 de 2011, en la cual se conformó la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, 2019), una iniciativa multilateral compuesta por 66 países miembros, que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación cívica y optimizar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia los ciudadanos. Esta alianza tiene como ejes estratégicos:

- Mejorar los servicios públicos.
- Incrementar la integridad pública.
- La gestión efectiva de recursos públicos.
- Crear comunidades seguras.
- Incrementar la responsabilidad corporativa.
- La rendición de cuentas.

Posteriormente, en Nueva York, el 27 de septiembre de 2015, se firmó la “Declaración conjunta sobre gobierno abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Entre sus puntos fundamentales, el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) n.º 16 trata de promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, en las que se cuente con metas relacionadas con la reducción de la corrupción, como:

- La creación de instituciones eficaces y transparentes.
- La garantía de adoptar decisiones inclusivas, participativas y representativas.
- Garantizar el acceso público a la información; entre otras.

Con fundamento en lo anterior, en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado —realizada en Bogotá en julio de

2016—, se firmó la “Carta iberoamericana de gobierno abierto” (CIGA). En esta se acordó afrontar el desafío que supone el objetivo 16, lo cual ha implicado “una mayor interacción entre Estado y sociedad, basado en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas, que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva y que colaboren, de manera regular y significativa” (CLAD, 2016, p. 2).

Algunos gobiernos locales de América Latina también se sumaron a este importante reto, convirtiéndose en “espacios ideales para la generación de nuevas formas de participación e inclusión ciudadana, es decir, la promoción y ejecución de lo que se ha venido denominando hasta ahora como Gobierno Abierto” (Bianchi, León y Perini, 2017, p. 5). En estas iniciativas, sin duda, se pueden evidenciar resultados a mediano plazo y el grado de participación de la ciudadanía.

En Colombia, en el Departamento de Nariño, desde inicios de la segunda década del siglo XXI, se han venido ejecutando programas y proyectos cuya finalidad ha sido involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, en temas como: salud, vivienda, educación, deporte, etc. Esta dinámica fue liderada por la Gobernación departamental.

A raíz de lo descrito, surge la siguiente pregunta: “¿Es posible configurar un ecosistema de Gobierno abierto que pueda ser formulado y ejecutado en la administración pública de una entidad territorial en Colombia?”. Para responder este interrogante, es necesario coligar el término *ecosistema* aplicado al gobierno abierto, determinando y delimitando cada uno de los actores, factores y demás causales que convergen en la configuración de un ecosistema de gobierno abierto. Para ello, se hizo un estudio de caso en el departamento de Nariño para el periodo 2016-2019, y simultáneamente se buscó comprobar la siguiente premisa:

Cuando se habla de ecosistema se tiende a remitir a su significado asociado con la biología. Así, la Real Academia Española (RAE) define *ecosistema* como una “comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente”; no obstante, este

término se puede apropiar en diferentes áreas del conocimiento, entre ellas, en la administración pública y el gobierno electrónico.

Metodología

La metodología que se utilizó en esta investigación es descriptiva. De acuerdo con Bernal Torres (2010), esta metodología consiste en describir un fenómeno u objeto de estudio, a partir de preguntas, para entregar la representación más completa posible, según datos de información primaria y secundaria (Bernal Torres, 2010).

En virtud de lo anterior, el presente capítulo se enfoca en la realización de una evaluación concomitante de la política pública Gobierno Abierto de Nariño (GANA, 2016- 2019), que se desarrolló durante la ejecución de la citada política y cuyo objetivo, según Roth (citado por Ministerio de Salud y la Protección Social de Colombia, 2012) “es arrojar información sobre la forma como se está trabajando para cumplir con los propósitos trazados y realizar los ajustes necesarios para garantizar eficiencia y eficacia en el desarrollo de las acciones previstas” (p. 13).

En este orden de ideas, se determinó recolectar datos tanto cualitativos como cuantitativos relacionados con la política GANA, los cuales fueron extraídos de la plataforma web GANA, de una encuesta de percepción sobre la política, documentos de organismos multilaterales, noticias y redes sociales.

El presente capítulo se estructura en cinco (5) apartados:

1. Procesamiento y compilación de información para la estructuración del contenido en el marco conceptual en temas claves para la investigación, como son: gobierno abierto, transparencia, colaboración, participación, gobernanza y gobierno electrónico.
2. Presentación de dos (2) referentes latinoamericanos en gobierno abierto.
3. Análisis y recopilación de información correspondiente a tres (3) administraciones departamentales en Nariño, comprendidas entre 2004 y 2015; sobre iniciativas, políticas que se mantienen en los gobiernos en temas de inclusión, decisión y participación ciudadana dentro de la gestión pública.

4. Planteamiento conceptual y análisis de las herramientas que habilita la plataforma web, a través de los pilares de transparencia, participación y colaboración de la política pública de gobierno abierto GANA del Departamento de Nariño.
5. Conclusiones tras la aplicación de la metodología determinada para la investigación, las cuales dan cuenta de la pregunta y la premisa establecidas previamente.

Discusión preliminar

A continuación, se definen los diferentes términos que se tratan en el texto: Desarrollo sostenible, gobierno abierto, transparencia y gobierno electrónico. El término *desarrollo sostenible* surgió a partir de la preocupación mundial por el progresivo deterioro que sufrió el medio ambiente, durante las dos últimas décadas del siglo xx. Por ello, la sociedad mundial inicia a hablar y ejecutar acciones acerca de sostenibilidad del planeta. En 1987, la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Mundial y el Desarrollo publicó el informe *Our Common Future*, en el que se utilizó por primera vez el término *desarrollo sostenible* como la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Organización de las Naciones Unidas, s. f.).

Además, la Organización de las Naciones Unidas (s. f.) indica que el desarrollo sostenible “ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares [...] trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente” (Párr. 1).

Por otro lado, Cárdenas (1998, citado por Alaña Castillo, Capa Benítez y Sotomayor Pereira, 2017), define el *desarrollo sostenible* como “dos corrientes de pensamiento: una orientada en los objetivos de desarrollo y otra focalizada en los controles requeridos para el impacto dañino que causan las actividades humanas sobre el medio ambiente” (p. 4). Por lo tanto, el derecho de todo ser humano a un ambiente sano, se convierte para los gobiernos y entes privados en el deber de protegerlo y conservarlo para futuras generaciones.

En atención a los diferentes cambios que exige la sociedad en pro de conservar el planeta “la ONU en el 2015 aprobó la Agenda 2030 sobre el *desarrollo sostenible*, convirtiéndose en una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino para mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás” (Organización de las Naciones Unidas, s. f.).

Esta agenda cuenta con 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), “que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades” (Organización de las Naciones Unidas, s. f.). Estos se trazaron como “un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para el 2030” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

Gobierno abierto, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es un término que ha evolucionado desde una perspectiva que apeló a contar con una “Administración Pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público” (Mírez-Alujas, 2013, p. 11). Cruz-Rubio (2015) construye la siguiente definición de *gobierno abierto*:

Definimos gobierno abierto como una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que —basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el *open data* y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción— se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que

ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público.

Por otra parte, Oszlak (2013) invita a “no olvidarse de que la iniciativa del *open government* señala tres ejes que presidirán la estrategia de los gobiernos para avanzar en su concreción: la transparencia, la participación y la colaboración” (p. 19).

La *transparencia* según Mariñez Navarro (2013) “se refiere a la disponibilidad y aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable, relacionada con las actividades de la organización gubernamental que por supuesto impacta a la gestión pública misma” (p. 313). Además, “es central en el modelo de GA y como política pública es una forma en la cual la ciudadanía se relaciona con sus autoridades como mecanismo para el debido ejercicio del acceso a la información pública” (Martínez, Romero y Rodríguez, 2015, p. 87).

La transparencia presume la “puesta a disposición de los ciudadanos, tanto de forma proactiva como reactiva (previa solicitud del ciudadano) de la información pública, es decir, es un resultado del reconocimiento del llamado *derecho a saber* o *derecho de acceso a la información pública*” (Fundación Telefónica, 2013, p. 12).

Uno de los componentes del pilar de transparencia en el gobierno abierto es el *open data* —concepto traducido al español como *datos abiertos*—. Este es definido en la “Carta internacional de datos abiertos” (2015), como “datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar” (Párr. 2).

De acuerdo con Mariñez Navarro (2013), los datos abiertos entran a “revolucionar el concepto de transparencia tal como se había venido implementando. Contar con información que puede ser transformada para un fin mayor al interés particular, resulta en una nueva relación entre productor de información y receptor de la misma” (p. 305).

En este panorama, Sapena y Pérez (2013) indican que el *open data* es una herramienta de la democracia cognitiva; un instrumento impulsor de la investigación, el desarrollo y la colaboración; una fuente y base de innovación en el gobierno; un marco científico útil para ayudar a los gobiernos en la tarea de fortalecer la comunicación entre Estado y ciudadano, reducir los costos marginales de la transmisión de la información y promover la transparencia.

Otro de los componentes del pilar de transparencia es la *rendición de cuentas*. De acuerdo con Ríos y Fuentes (2018), esta es un “acto público en el que el funcionario ofrece explicaciones sobre su labor ante muchos, la ciudadanía u otros funcionarios”. Sin embargo, dichos autores señalan que esto, si bien es necesario, no resulta suficiente, puesto que rendir cuentas

[...] implica un acto discursivo que pone en juego tanto la capacidad discursiva del agente político cuanto la capacidad de respuesta discursiva del público. Así, la *rendición de cuentas* es, sobre todo, un acto colectivo e incluyente de ejercicio de ciudadanía. (p. 106)

La *rendición de cuentas*, vista desde otra perspectiva, consiste en la existencia de:

Normas, reglamentos y mecanismos que orienten el comportamiento de las autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales. Estas normas deben incluir los requisitos sobre que las decisiones sean plenamente motivadas y justificadas con toda la información puesta a disposición del público. Que exista protección para los denunciantes y mecanismos que permitan reaccionar a las revelaciones de fechorías e irregularidades. (Nasser y Ramírez, 2013, p. 28)

Por su parte, la *colaboración*, segundo pilar del GA, puede entenderse, según Rodríguez (2018), a partir de tres ideas:

El derribo las estructuras piramidales (dentro de las organizaciones como entre ellas), el trabajo horizontal (entre las organizaciones y en el territorio, aplicando y facilitando herramientas de diseño de servicios y metodologías flexibles, a partir de la participación de la ciudadanía y el incentivo a la cooperación), y la promoción de asociaciones (tanto dentro de organizaciones no gubernamentales, organismos públicos, como del sector privado). (p. 10)

A su vez, Ramírez y Dassen (2012) determinan que se debe favorecer la generación de espacios de *colaboración e innovación* entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y coproducir valor público, social y cívico (p. 41).

De otro lado, Arnstein (citado por Nasser y Ramírez, 2013) defiende que la *participación* ciudadana sitúa al ciudadano tanto al comienzo como al final del proceso político, es decir, en principio mediante el voto, eligiendo a sus representantes, y al final de este proceso, ejerciendo tareas de control de la gestión e impidiendo desviaciones del mandato. En conclusión, aumentar la participación implica redistribuir el poder (p. 34).

Rodríguez (2018) opina que la *participación* se sostiene en tres ideas:

Consulta ciudadana (útil a partir de la identificación de críticas, sugerencias e ideas), deliberación con los ciudadanos y co-diseño de políticas públicas con los ciudadanos, estas últimas a partir de la organización e incentivo de debates y encuentros públicos y abiertos. (p. 10)

Uno de los componentes del pilar de *participación* es la *cocreación*, que se usa comúnmente para resolver problemas que requieren un conocimiento especializado. Ramírez Alujas (2016) considera que esta modalidad aprovecha el conocimiento de muchas personas con el fin de resolver problemas y predecir los resultados futuros. Además, ayuda directamente a la definición de estrategias y políticas

públicas, “sobre la base de un trabajo compartido distribuido y coordinado entre las entidades públicas y otros actores del sector privado, sociedad civil, entre otros” (p. 168).

Los pilares de gobierno abierto se configuran en el concepto de *gobernanza*. Zurbriggen (2011) enfatiza que la gobernanza es un “estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores gubernamentales en la hechura de las políticas públicas” (p. 40).

De igual manera, Saltos y Muñoz (2018) determinan en su estudio que la gobernanza “excluye toda forma de acción recíproca de influencia política que no esté organizada en términos de una red horizontal, donde el rasgo esencial de la política pública contemporánea es el empoderamiento de las organizaciones del sector privado y sociedad civil”. Además, estos autores indican que “las redes de políticas públicas son formas destacadas de *gobernanza*, porque ni la jerarquía y el mercado son formatos donde existe una creciente interdependencia entre el Estado, actores privados y organizaciones de la sociedad civil” (p. 20).

Con fundamento en lo anterior, el concepto de *valor público* es vital en gobierno abierto. Smith (citado por Martín, 2018) plantea que:

El valor público se define y redefine a través de la interacción social y política. Compromete a políticos, funcionarios y comunidades. Los funcionarios públicos deben involucrar a la autoridad política, colaborar entre sí dentro y entre los límites institucionales, administrar de manera eficiente y efectiva, interactuar con las comunidades y los usuarios de los servicios y desarrollar reflexivamente su propio sentido de vocación y deber público. (Párr. 2)

La interacción ciudadana con la administración pública se expresa en un ámbito que se halla más allá del simple hecho de participar. En efecto, es necesario que la comunidad promueva y actúe a partir del principio de colaboración, puesto que el aporte de ideas, propuestas y el acompañamiento de la ciudadanía en

la gestión pública inciden en el valor público. Es importante que este tipo de interacciones cada día sea más significativo. En la actualidad, todo ciudadano se ve obligado a acoplarse a los cambios tecnológicos e incorporarse a medios de intercomunicación como el *gobierno electrónico*. Nasser y Concha (2011) afirman que es el “uso de las TIC para acercar el Estado a los ciudadanos, fomentar y promover su participación en las decisiones públicas” (p. 8). A su vez, Bustos, *et al.* (2005) infieren que este logra “una administración efectiva, eficiente y transparente de todos los recursos del gobierno mediante el acceso fácil y expedito a servicios públicos e información, para ciudadanos, empresas y otras entidades que interactúen con el gobierno” (p. 14).

Es importante resaltar que gobierno electrónico no es instalar *software* y *hardware*, ni automatizar procesos y procedimientos en la administración pública. Ciertamente, el gobierno electrónico, conforme a lo señalado por Nasser y Concha (2011), no solo depende de “las posibilidades técnicas de desarrollo de las TIC hacia el interior de las funciones propias del negocio de cada institución pública, sino también de la facilidad y posibilidad técnica de acceso real que tengan los usuarios a los mismos” (p. 8). Para ello es vital contar con una adecuada infraestructura tecnológica, junto con la ejecución de programas de alfabetización digital de los ciudadanos.

Por último, Nasser y Concha (2011) determinan que el gobierno electrónico “a través del uso de las TIC busca mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana” (p. 5).

Referentes latinoamericanos en gobierno abierto

En los últimos años, las tecnologías de la información y de la comunicación han sido utilizadas por los gobiernos, tanto locales como nacionales, con el propósito de establecer una relación más fuerte con el ciudadano, generando una activa participación de este, debido a que demanda más transparencia en lo que realiza el Gobierno y mayor participación en el diseño de las políticas

públicas, programas y proyectos. Por este motivo, las herramientas, políticas y programas de la participación y control social en pro de los ciudadanos han proliferado, generando a su vez procesos de cambio en la manera como procede la administración pública.

Algunos gobiernos intermedios y ciudades de Latinoamérica se han sumado a esta tendencia necesaria en los gobiernos locales, por ejemplo:

1. *Ciudad de Buenos Aires, Argentina*: es una de las ciudades de la región pionera en gobierno abierto, puesto que desde 1998 cuenta con iniciativas previas en materia de transparencia, como la Ley de Acceso a la Información Pública. Además, fue una de las primeras ciudades en aprobar una política pública de datos abiertos desde 2012.

Pertenece al *Programa Piloto para Entidades Subnacionales* del AGA desde 2016, en donde ha generado un gran impacto con la ejecución de un nuevo modelo de gestión participativo y de apertura de datos, el cual se compone de trece (13) iniciativas de gobierno abierto. Puede constatarse que el sistema de planificación y seguimiento en el gobierno de la ciudad fue un factor decisivo para la implementación exitosa de las iniciativas de gobierno abierto (Castagnola y Herrero, 2019, p. 39). Asimismo, el diseño institucional, el factor de innovación abierta desde el jefe de gobierno, el cambio en la cultura de la organización, el impacto en la provisión de los servicios y su relación con los ciudadanos han sido facilitadores de las políticas transversales.

2. *Estado de Jalisco, México*: en 2015 fue creado un organismo estatal único en esta República mexicana denominado Secretariado Técnico de Gobierno Abierto - Jalisco (2019), encargado de promover la agenda de gobierno abierto de la ciudad. Este logró reunir al gobierno y a la sociedad civil; en atención, a la “Declaratoria de gobierno abierto” que se firmó también en 2015 en la Ciudad de México. Esta fue una de las razones por las cuales fue elegido como uno de los gobiernos intermedios que hacen parte del Programa Piloto para Entidades Subnacionales del AGA desde 2016.

3. Uno de los primeros pasos para impulsar el gobierno abierto en el Estado quedó plasmado en el Plan de Acción Local 2016-2018, cuyos pilares eran los siguientes: tecnología e innovación, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia. No obstante, el 19 de febrero de 2019 se firmó la Declaratoria Gobierno Abierto Jalisco con el propósito de generar un nuevo modelo de gobernanza, involucrar a la sociedad civil en la resolución de problemas, implementar y adoptar una estrategia de difusión y posicionamiento de gobierno abierto, brindar capacitación y formación en las instituciones, entre otras.

Nariño

Es una entidad territorial —un Departamento de Colombia— situada en el sur del país. Limita por el norte con el Departamento del Cauca, por el sur con la República del Ecuador, al occidente con el océano Pacífico y al oriente con el Departamento del Putumayo.

Según datos extraídos de TerriData (2019), Sistema de Estadísticas Territoriales del Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP), el Departamento de Nariño cuenta con 64 municipios, una superficie de 33268 km² y una población de 1 830 473 habitantes para 2019. Este se ha caracterizado por ser uno de los departamentos con vocación para la construcción de la paz que, en conjunción con la búsqueda de la equidad y la justicia social en defensa y control de los recursos públicos, incentiva a actores políticos y a la ciudadanía a unir fuerzas para lograr un desarrollo socioeconómico.

Cabe destacar que el desarrollo de esta iniciativa se mantuvo en la gestión de tres (3) administraciones departamentales en Nariño, comprendidas en el periodo 2004-2015; lo cual se traduce en doce (12) años de acciones políticas que se han mantenido en los gobiernos, relacionadas con temas de inclusión, decisión y participación ciudadana en la gestión pública.

Durante la Gobernación 2004-2007, de Eduardo Zúñiga Erazo, uno de los programas que sobresalió fue la integración de los desplazados víctimas del conflicto armado en la planeación estratégica

del Plan Integral Único de Restablecimiento (PIUR) —que contó con el apoyo de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), la Red de Solidaridad Social e instituciones que hacen parte del Comité Departamental del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD)—. Este consistía en equiparar el restablecimiento de la población desplazada, la reivindicación de los derechos vulnerados que responden a “opciones escogidas por la propia población según los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad” (Zúñiga, 2005, p. 6).

Después, en el mandato de Antonio Navarro Wolff (2008-2011), la participación de la ciudadanía se siguió incorporando en la planificación como un requisito fundamental para el fortalecimiento de la gobernabilidad. Esto se plasmó inicialmente en la conformación del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2008-2011 *Adelante Nariño*, que se estructuró con elementos estratégicos y propuestas conceptuales de comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinos y sociedad civil, quienes sustentaban estas iniciativas desde su vivencia, a través de los llamados *cabildos abiertos*, en los cuales se concertaban proyectos para inversión social con cofinanciación de los niveles departamental y municipal.

En el periodo 2012-2015, Raúl Delgado fungió como Gobernador, logrando importantes gestiones para el desarrollo del Departamento. Una de ellas fue la suscripción del Contrato Plan a la agenda del Gobierno nacional; e igualmente la aprobación del Conpes n.º 3811 de 2014 para el desarrollo agropecuario del Departamento de Nariño, que se concertó gracias a la persistencia de los pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes del Departamento de Nariño. La participación ciudadana para estos grandes logros se centró en el aporte inicial para estructurar el contenido del Plan de Gobierno Nariño Mejor, consolidándose en un ejercicio de planeación participativa y de concertación de proyectos para asignar recursos públicos (Gobernación de Nariño, 2012).

En este orden de ideas, se puede afirmar que las administraciones departamentales apostaron por la participación ciudadana desde la etapa inicial de construcción —ya fuese de un plan o proyecto público—. De este modo se promueve la administración

pública accesible y receptiva que ha evolucionado en el denominado gobierno abierto, constituido como una estrategia de incorporación, control y seguimiento de la ciudadana hacia la gestión pública, con un enfoque digital e informativo en temas como rendición de cuentas, *open data* y el uso de avances tecnológicos en la conformación de gobiernos. Estas son plataformas que promueven la colaboración e interacción de la comunidad como actor principal para la gestión de lo público.

Esta evolución se reflejó en la administración departamental a cargo de Camilo Romero (2016-2019), con la propuesta de su Plan de Desarrollo Departamental Nariño Corazón del Mundo, en el que incorporó al gobierno abierto como uno de sus tres pilares y en el que consolidó una nueva visión de gobierno con estrategias de innovación tecnológica social y política como un modelo de desarrollo sostenible del Departamento de Nariño.

En 2016, durante la etapa preliminar para esta gestión, el Departamento de Nariño se constituyó en la primera entidad colombiana en firmar la Carta Internacional de Datos Abiertos, así como en la primera en inscribirse en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de Colombia (AGA) en 2017 (Gobernación de Nariño, 2018).

¿Qué es GANA?

Se trata de la Política Pública de Gobierno Abierto del Departamento de Nariño que fue aprobada bajo la Ordenanza Departamental n.º 035 del 27 de diciembre de 2018 y formó parte del Plan de Desarrollo 2016-2019 Nariño Corazón del Mundo, cuyos tres (3) pilares eran el gobierno abierto, la economía colaborativa y la innovación social. En esta, el gobierno abierto se convirtió en una filosofía de gobernanza, en la cual prima la colaboración de y con la ciudadanía, la naturalidad, la claridad y la facilidad de la comunicación entre la comunidad y el Gobierno (Gobernación de Nariño, 2018).

El objetivo de esta política fue garantizar prácticas de participación, rendición de cuentas, transparencia, colaboración y datos abiertos en la gestión pública departamental, mediante

la corresponsabilidad propositiva con la ciudadanía, a través de herramientas de gobierno abierto (Gobernación de Nariño, 2018, p. 6), relacionando de manera específica los siguientes objetivos:

1. Garantizar el derecho ciudadano a la información, y que esta sea publicada con base en principios de proactividad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, utilidad y pertinencia, mediante el uso de formatos abiertos, siguiendo el principio de apertura de información pública por parte del gobierno, y la implementación de buenas prácticas sociales de esta información por parte de la ciudadanía.
2. Fomentar el trabajo conjunto, la economía colaborativa, la cooperación y la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno, para el desarrollo de herramientas, métodos, sistemas innovadores y abiertos, la resolución de problemas, la identificación de oportunidades, la mejora del entorno y la creación de valor público, social y cívico.
3. Impulsar el control y vigilancia del —y hacia el— gobierno, promoviendo el cumplimiento de normas y estándares internacionales, reglamentos y mecanismos que orientan el comportamiento de las autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder público sobre la gestión pública y el gasto de los recursos fiscales.
4. Promover el uso y reutilización de datos para fortalecer la participación cívica en la toma de decisiones públicas, la rendición de cuentas de los gobiernos; así como la capacidad de cocreación, colaboración e innovación por parte de los ciudadanos, el empoderamiento de los gobiernos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.
5. Fortalecer el acceso, el uso de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, diseño de las políticas públicas y la gestión de servicios públicos (Gobernación de Nariño, 2018, p. 28).

Esta política se encontraba configurada en una plataforma web denominada GANA, en la cual se visualizaba un “kit anticorrupción”,

compuesto por diecisiete (17) herramientas. La página de inicio de la plataforma *GANA* se encontraba organizada en una barra de navegación, en donde figuraban cada uno de los pilares de política: transparencia, participación y colaboración, de los cuales se realizó una breve descripción de cada una de las herramientas que configuran la política pública *GANA*, en relación con cada uno de los pilares del *GA*:

Transparencia

Este pilar de la política *GANA* contaba con siete (7) herramientas denominadas:

Busco hechos: su propósito era que los ciudadanos consultaran la gestión de la Gobernación de Nariño desde 2016, de acuerdo con los temas de interés; para hacer uso de esta herramienta, bastaba con digitar palabras clave relevantes para filtrar la información que el usuario requería, la plataforma arrojaba noticias de actividades e informes sobre el asunto con fecha calendario. De esta manera el usuario podía elegir el documento que mejor se ajustaba a las necesidades de la búsqueda que efectuó. Además, en cada resultado se podía visualizar, tanto los comentarios de la ciudadanía como las respuestas a estos por parte de la administración.

Declaraciones: en esta plataforma se publicaban las declaraciones patrimoniales juramentadas por año a partir de 2016 de los funcionarios de la Gobernación, como el gobernador e integrantes de su equipo, asesores, secretarios, subsecretarios, directores y subdirectores, jefe de oficina y tesorero general; así como los actos administrativos referentes a la asignación básica mensual por vigencia. Se evidenció que para cualquier usuario resultaba fácil acceder a la información, dado que era suficiente con seleccionar el funcionario sobre el cual se requería obtener la información y automáticamente se tenía acceso a esta.

GANA control: le permitía al usuario obtener información sobre el presupuesto y la contratación que realizaba la Gobernación, así como sobre los estados financieros, las etapas de contratación y el Banco de Proyectos de Inversión Pública Departamental.

Mostraba gráficamente el presupuesto, de acuerdo con la selección del usuario, especificando la dependencia administrativa, así como los procesos contractuales ejecutados.

Informe semanal: como su nombre lo indica, en esta herramienta se compilaban los informes semanales de la administración departamental; la estructura de estos informes era simple, el usuario se encontraba con un primer pantallazo en el que el Gobernador, a través de un video, contaba brevemente su gestión en la semana. A veces en los videos se presentaban entrevistas cortas a diferentes personalidades sobre la temática desarrollada, al final, para cada uno de los informes se visualizaba una pequeña descripción con la que se introducía al usuario sobre el tema descrito en el video.

Lo estamos haciendo: esta era una herramienta que le permitía al usuario realizar el monitoreo y evaluación de los diferentes proyectos que se encontraban en fase de planeación, ejecución y cierre en los municipios del departamento, A través de un mapa (Google Maps y Google Earth), se ubicaban geográficamente los proyectos; además, la plataforma permitía revisar quién era el encargado, el valor y visualizar el estado actual del proyecto. En este punto los ciudadanos tenían la oportunidad de valorar el proyecto y realizar comentarios al respecto.

Sueldos públicos: en esta sección se encontraban los datos de los funcionarios de la Gobernación, en cabeza del gobernador y sus funcionarios, por ejemplo, la descripción del perfil profesional del funcionario, su experiencia laboral, el salario que a la fecha le era otorgado y, finalmente, los informes de gestión. El usuario podía acceder a histogramas que le proporcionaban cada año sobre el salario, las cuentas, los bienes y las deudas de cada funcionario.

Informes de gestión: allí se encontraba una relación por año y mes de los informes asociados a cada uno de los funcionarios que hacían parte del equipo del gobernador; dichos informes se adecuaban a las funciones de cada cargo.

Participación

Era un eje informativo de la política que contenía seis (6) herramientas.

Plan de desarrollo: se trató de la publicación de los anexos, documentos de trabajo, fichas, tablas que compilaban el diagnóstico social, económico y político del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) Nariño Corazón del Mundo 2016- 2019, se evidenció la presencia de un tablero de control que informaba al usuario el porcentaje de cumplimiento en el avance del Plan de Desarrollo, identificando cada eje temático.

GANAs municipales: esta herramienta compartía cifras de la distribución presupuestal de recursos de regalías municipales; así como fotografías, videos y el acta de acuerdo con el encuentro comunitario por cada municipio con el número de votantes para la elección de proyectos con inversión de presupuesto participativo de gobierno abierto.

GANAs piense: era un portal web destinado a fortalecer la participación y la democracia departamental, por medio del registro personal a la plataforma se podía participar en debates o proponer ideas, apoyar o compartir propuestas tanto para el departamento como para un municipio en específico.

Justicia abierta: fue una plataforma de información y solución jurídica que comprende tres (3) herramientas, tales como:

1. *Traductor de leyes:* comprendía la difusión de procedimientos jurídicos de protección y garantía de derechos de manera didáctica, a través de videos explicativos; para agilidad de la consulta en la barra de búsqueda se podía insertar palabras clave para desplegar leyes asociadas con el tema.
2. *Consultorios jurídicos:* por medio de un convenio entre la Gobernación de Nariño y la Universidad de Nariño, se dispuso para la ciudadanía consultorios jurídicos virtuales y un centro de conciliación para casos designados por la ley. Este era un servicio gratuito para todo ciudadano de estratos 1 y 2. Para acceder a este servicio era necesario registrarse en la plataforma.

3. *Brigadas jurídicas*: permitía visualizar evidencias de diferentes brigadas realizadas mediante talleres en los municipios del departamento, describiendo el nombre del departamento, los ingresos al sistema, las atenciones realizadas y el número total de capacitados por taller.

Política pública: en este enlace se daba a conocer las alianzas, los avances realizados, los lineamientos, las metodologías utilizadas y talleres de validación de lineamientos de la política pública de gobierno abierto; así como el análisis de resultados. De este modo, se constataba la participación de actores representativos de la sociedad (academia, ciudadanos, sector privado y el sector público) en cinco (5) fases.

OGP local: en este espacio se publicitaban dos foros de participación: MultiActor y Co-creación, los cuales eran evidencia de la voluntad para fortalecer su compromiso con el AGA. Además, proporciona información sobre la composición y elaboración de este proyecto: ejes (agro aporte, medio ambiente y gobierno abierto), ruta metodológica, compromisos y noticias al respecto.

Colaboración

Este pilar de la política GANA tenía cuatro (4) herramientas denominadas:

GANA datos: portal de datos abiertos de GANA - Gobernación de Nariño, donde se encontraban publicados los datos producidos por las diferentes dependencias de la entidad. El objetivo de esta herramienta era que la ciudadanía realizará veeduría y uso de la información publicada con facilidad. La búsqueda de los datos se realizaba a través de Dataset, de forma tal que se trató de historias discriminadas por temas, por ejemplo: turismo, tránsito, paz, justicia, hacienda, género e inclusión.

GANA PAE: era un proyecto conjunto entre la Secretaría de Educación y la Secretaría TIC, Innovación y Gobierno Abierto de la Gobernación de Nariño, como un Sistema Estratégico de Veeduría Ciudadana que buscaba la transparencia y anticorrupción del Programa de Alimentación Escolar (PAE). En este espacio se

mostraban las noticias sobre hallazgos y avances en materia de PAE en el Departamento.

No obstante, este proyecto constaba de una aplicación móvil en la que los usuarios eran los rectores, estudiantes, padres de familia y profesores de las diferentes instituciones educativas reconocidas por la Secretaría de Educación.

Las funcionalidades que permitía la aplicación móvil son las siguientes:

1. Reportar: casos de éxito e irregularidades.
2. Medir: verifica la información y direcciona al responsable.
3. Seguimiento: visualiza el estado de su reporte.
4. Responde: posible solución.

Le tengo el dato: fue el primer periódico basado 100 % en datos abiertos de Nariño, el cual también tenía circulación impresa. Se distribuía libremente y su descarga era gratuita desde la página web.

Recursos: este último espacio en la plataforma estaba pensado para la divulgación de todas las publicaciones institucionales de libre acceso y difusión. El usuario podía acceder a descargas gratuitas al ingresar y seleccionar la publicación específica, como:

1. NariñoVis: primer libro colaborativo de datos abiertos.
2. Guía rápida: guía ilustrada de términos usados en el nuevo Gobierno de Nariño.
3. Liga: lienzo de gobierno abierto, una herramienta que busca organizar los elementos necesarios para planificar y generar acciones cuando se trabaja en la construcción de un modelo de gobierno abierto.
4. Herramientas: librito que contiene las herramientas desarrolladas por el gobierno abierto de Nariño.

Aparte de las diferentes herramientas compiladas en los tres (3) pilares, en atención al desarrollo de la política GANA, la Gobernación de Nariño, en cabeza del Gobernador, realizaba rendición de cuentas permanente a través de redes sociales como Twitter, Facebook e Instagram, subiendo la misma información

a cada una de ellas. En estas redes, la Gobernación comunicaba, justificaba su gestión y mostraba los resultados de esta ante los ciudadanos y los grupos de valor e interés.

Por otro lado, se halló que bajo la política de GANA se realizaban actividades de cocreación y se implementaban laboratorios de innovación pública o privada, como:

- *Excuela siente la educación*: fue un espacio público de encuentro que conectaba la ciudadanía con la ciudad a través de la educación, sin profesores, aulas ni puertas, en donde se aprendía experimentando de manera libre, creativa y abierta en un espacio construido y autogestionado por la gente. Fundamentado en las bases del gobierno abierto, innovación social y la economía colaborativa, se realiza para impulsar el saber de los ciudadanos, cambiando los modelos tradicionales de aprendizaje y generando nuevos conocimientos que surgen entre toda la comunidad para generar soluciones creativas e innovadoras a las necesidades de la sociedad (eXcuela, 2019).
- *Colaboralis*: inspirado en el modelo de La Colaboradora, del Ayuntamiento de Zaragoza, España, fue un espacio para trabajar como en casa. Emprendedores, creativos e instituciones —y cualquiera que tenga una idea de trabajo social— podían unirse para formar parte de la primera red de crecimiento colaborativo del Departamento; ello con miras a fortalecer las iniciativas y emprendimientos sociales mediante el intercambio de favores, un banco de tiempo y una moneda social (Centro de Innovación Social de Nariño, 2018).
- *El Centro de Innovación Social de Nariño (cisna)*: es el ente de la Gobernación de Nariño encargado de impulsar, desde 2016, la participación ciudadana en el codiseño de políticas públicas y de nuevos servicios sociales. Los actores estratégicos del CISNA son la ciudadanía, ONG y entidades gubernamentales, con quienes propicia y gestiona procesos de innovación social orientados al desarrollo del territorio

y a la generación de bienestar y paz en el departamento (LAB Capital, 2018).

“El Centro construye ambientes y soluciones colaborativas, enfocadas en las personas, visibilizando conocimientos y creando valor. Igualmente, conecta personas, oportunidades, problemáticas y tecnologías desde una perspectiva social y abierta”. El CISNA tiene 4 ejes de acción: formación, agenda, laboratorios y proyectos (LAB Capital, 2018). Entre los laboratorios del CISNA se encuentra el Laboratorio de Innovación Ciudadana Internacional para Posconflicto, que se desarrolla en convenio con la Secretaría General Iberoamericana y el Ministerio del Posconflicto²; y el Laboratorio Ciudadano por la Igualdad que se desarrollará también con la secretaria de Equidad de Género e Inclusión Social de Nariño (LAB Capital, 2018). Los proyectos del CISNA nacen en gran medida de necesidades manifiestas de la ciudadanía y se desarrollan con acompañamiento metodológico, de gestión y de recursos propios (LAB Capital, 2018).

A lo descrito anteriormente, se le aplicaba la metodología *feeling* en todos sus procesos. La creó Javier Arteaga y se inspira conceptualmente en el libro *El principito*. Esta metodología está centrada en el ser humano e invita a diseñar con el corazón, se basa en la metodología ágil de diseño conocida como *Design Thinking* (Arteaga, 2017).

Feeling es una metodología completamente abierta que, con la inspiración gráfica y conceptual de *El principito*, permite que cada equipo del proyecto aporte nuevas herramientas y nuevos procesos; consiste en un viaje compuesto por 5 etapas (LAB Capital, 2018):

- *Preparar el viaje*: en esta etapa se conforman equipos de voluntarios, por medio de una convocatoria abierta para recorrer el Departamento, visitando a todas las personas que

2 Hoy Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación.

deban estar involucradas en el desarrollo de los proyectos. Lo anterior se realiza en jornadas de ideación e inteligencia colectiva en las que se definen los desafíos a resolver y los destinos que visitar.

- *Despegar*: los equipos recorren en esta etapa el Departamento, desarrollando ejercicios de observación, inmersión y empatía con los actores involucrados. Se recopila información y se visualiza.
- *Volar*: es la etapa en que se desarrollan jornadas de ideación en todo el Departamento y se encuentra solución al problema específico definido en anteriores etapas.
- *Explorar*: es una etapa en la que se desarrollará un prototipo que permitirá materializar la mejor idea.
- *Aterrizar*: es la etapa final de testear prototipos y estructurar proyectos con base en el ejercicio masivo que se desarrolló previamente.

El uso de esta metodología es innovador en el sector público, puesto que permite romper los esquemas en el sector para buscar soluciones a los problemas habituales de los ciudadanos. Además, porque a través de ella el funcionario público asume un rol de diseñador y soñador (Arteaga, 2017).

Conclusiones

Una vez descrita la política pública GANA se pretende coligar el término ecosistema (biología) aplicado al gobierno abierto, determinando y delimitando cada uno de los actores, factores y causales que convergen en la configuración de un ecosistema de gobierno abierto.

En primera medida se tiene que un ecosistema se define como una *comunidad* de seres vivos cuyos *procesos vitales* se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente; en este caso, la analogía es la siguiente:

La comunidad son todos los habitantes del Departamento de Nariño que se ubican en un espacio geográfico en el sur de la República de Colombia. Estos se relacionan entre sí en los

ámbitos económico, social, político, tecnológico, cultural, etc., y se desenvuelven en función de múltiples factores como la búsqueda de transparencia, participación y colaboración, dados por el ambiente en el cual se encuentran: este se denomina *administración pública* y genera valor público.

Los actores de dicho ecosistema son los habitantes del Departamento, que se dividen en diferentes grupos como: administración departamental; entidades adscritas y/o vinculadas; sector privado; ONG; ciudadanos. Ahora bien, los factores tanto internos como externos que conllevan la configuración del ecosistema de gobierno abierto en Nariño en 2019 implican la política pública GANA; los antecedentes que se dieron en contextos de participación ciudadana; la voluntad política; la innovación; la cocreación; la necesidad de involucrar a la ciudadanía y demás actores en este proceso; el cambio de la gestión en la administración pública, así como el impacto que esta tuvo en cada uno de los estamentos.

Es importante señalar que a la configuración de este ecosistema de gobierno abierto en el Departamento de Nariño entre 2016 y 2019, le antecedieron ciertos acontecimientos a nivel mundial, nacional y departamental, como: la promulgación del “Memorando sobre transparencia y gobierno abierto” en 2009; la conformación de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011; el establecimiento en 2015 de la Agenda 2030 con los diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sostenible; la participación de Colombia en AGA, presentando el “Primer plan de acción”; las diferentes acciones realizadas por los gobernadores del Departamento de Nariño, en el lapso de la primera y segunda décadas del siglo XXI, con respecto a avances en la participación ciudadana y transparencia; la firma en 2016 de la “Carta Internacional de datos abiertos” y la entrada como entidad territorial en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de Colombia (AGA) en 2017.

Ahora bien, para responder a la pregunta del inicio del capítulo, sobre la posibilidad de configurar un ecosistema de Gobierno abierto que pueda formularse y ejecutarse en la administración pública de una entidad territorial en Colombia, es importante determinar que, aunque la política pública de 2016 a

2019 da cuenta de un entramado de gobierno abierto en la administración pública del Departamento de Nariño y se presentaron herramientas fundamentadas en transparencia, colaboración y participación ciudadana; estos detalles se deben confrontar con la rendición de cuentas permanente, encuestas de percepción, datos recopilados en redes sociales, etc.

En primera instancia, en lo que corresponde a la formulación del ecosistema de gobierno abierto, se evidencia que el diseño y aprobación de GANA dan cuenta de un ideal de ecosistema de gobierno abierto. Además, se observó que el gobierno abierto, para el departamento de Nariño en este periodo de tiempo se había convertido en una estrategia de gobernanza que en teoría acercaba a la ciudadanía a la participación, decisión, control y al desafío de plantear propuestas, ideas, soluciones que convergían en la buena gestión de la administración pública, de acuerdo con los ejes de transparencia, participación y colaboración, los cuales a su vez son los articuladores de las herramientas previamente descritas.

Asimismo, se encontró que la política pública GANA acogía lo determinado en el objetivo n.º 16 de Desarrollo Sostenible, el cual se centraba en la “promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Así, en el diseño y posterior implementación de dicha política se incluyó a la sociedad civil, las comunidades y las instituciones con el propósito de trabajar juntos y utilizar las diferentes herramientas de la política.

Lo anterior con el ánimo de generar soluciones estables y duraderas en el Departamento de Nariño, frente a diversos temas, entre ellos: combatir la corrupción, garantizar tanto el derecho de los ciudadanos a la información pública, como la participación de estos en el diseño e implementación de programas y políticas públicas.

Como resultado del proceso descrito en estas páginas, el Departamento de Nariño obtuvo diversos reconocimientos como:

1. El ingreso del Departamento de Nariño en 2018 al Programa Open Government Parthnership Local del AGA, debido a “las más de 15 herramientas que se crearon contra la corrupción y al estilo de gobierno, de participación y voluntad ciudadana” (Pasto, 2018).
2. Los Premios Índigo otorgados en 2017 por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MINTIC), en las categorías de Innovación Digital para un Estado Transparente e Innovación Digital para Gobierno Abierto, por las herramientas GANA Control y GANA PAE respectivamente, dado que

[...]son experiencias que vinculan el uso de las TIC de forma no tradicional para crear Estados más incluyentes, transparentes y que mejoren la prestación de servicios con la colaboración de terceros, así como, soluciones digitales que permitan hacer seguimiento a la gestión de las entidades del Estado, permitiendo verificar el cumplimiento de metas, la ejecución de recursos, desempeño de los empleados y realización y financiación de proyectos. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017)

3. Premio Colombia Participa 2017 en la categoría Premio Nacional al Fomento Estatal, con la experiencia GANA Municipales, Estrategia de presupuesto participativo (Mininterior, 2017).

Aunado a lo anterior, se precisa que la política pública GANA, en el eje de transparencia y participación, presentaba de forma innovadora lo correspondiente a la publicación y divulgación de la información pública determinada en el Decreto n.º 103 de 2015; así como la rendición de cuentas señalada en la Ley 1757 de 2015, a través de la plataforma web y el diseño de cada una de las herramientas de cada eje, utilizando la técnica comercial del *marketing*, junto con la aplicación de la metodología *feeling*.

Por otra parte, el entonces gobernador Camilo Romero (2016-2019), con su equipo GANA logró posicionar en la agenda pública a nivel nacional temas como la transparencia, la colaboración y

la participación, por medio de su estrategia de promoción y divulgación de la política en redes sociales como Twitter, Facebook e Instagram, permitiendo de esta manera que en el país y en el exterior se conociera sobre esta y que fuera tomada como referente de una estrategia de gobierno abierto en el nivel local. En el Departamento de Nariño se trató de una apuesta de gobierno abierto que casi nadie conocía, ya que la información se divulgaba por medios digitales y tecnológicos, evidenciándose la ausencia de los medios físicos y análogos que le permitían a la Gobernación llegar a la mayoría de la población del Departamento, que habita en las zonas rurales con limitado acceso a Internet.

La opinión pública también identificó descontento frente a la apuesta e inversión del entonces gobernador Camilo Romero frente a GANA, debido a que la “pésima formulación y gestión de los proyectos hicieron que Nariño figure en la lista de los departamentos con cero inversiones de los dineros públicos de regalías” (Diario del Sur, 2019). La opinión pública también manifestó que “falta de gestión de los 12 proyectos tipo que a lo largo de este cuatrienio se aprobaron a través del programa GANA, no se hicieron realidad”, dado que “la contratación falló al no contar con funcionarios idóneos para avanzar en la ejecución de los proyectos” (Diario del Sur, 2019). De este modo, se evidencia que la ejecución de los proyectos fue el “patito feo” de GANA.

Sin embargo, se debe referenciar que la política pública GANA cuenta con una vigencia de ocho (8) años a partir de su aprobación, contemplando tres alcances (Gobernación de Nariño, 2018, p. 34): corto plazo (2 años), mediano plazo (4 años) y largo plazo (8 años).

- Corto plazo (2 años), en los cuales inicialmente se sensibilizará y formará a servidores públicos, disponiendo canales, herramientas, escenarios internos y externos de gobierno abierto. En este periodo se diseñan e implementan nuevos escenarios de rendición de cuentas, participando en la Alianza de Gobierno Abierto Colombia (OGP), en la creación de los planes de acción nacionales y locales.

- Mediano plazo (4 años), en los cuales se generarán acciones de documentación y divulgación de experiencias exitosas ciudadanas e institucionales que aporten a la promoción del gobierno abierto. De este modo será posible consolidar espacios de participación ciudadana, creando una estrategia de datos abiertos, formando ciudadanos en principios de gobierno abierto.
- Largo plazo (8 años), en los cuales se constituirá una administración departamental que aplique los principios de participación, colaboración y transparencia, fortaleciendo la participación ciudadana, recuperando la confianza en las instituciones, consolidando redes de colaboración, y generando una cultura ciudadana de gobierno abierto.

Hoy, cinco (5) años después de la aprobación de la política GANA Nariño, se evidencia que, con el cambio de gobierno departamental en 2020, ahora a la cabeza de Jhon Alexander Rojas, las banderas son otras y la política transversal de gobierno abierto que fue GANA en el anterior periodo (2016-2019) es cosa del pasado.

Ahora, la política de gobierno abierto hace parte de la línea estratégica Mi Nariño Conectado, del plan de desarrollo Mi Nariño en Defensa de lo Nuestro 2020-2023.

En conclusión, sí es posible configurar un ecosistema de gobierno abierto en una entidad territorial colombiana. Ello es posible si se establecen prioridades y compromisos gubernamentales, en línea con la voluntad política, pública y social de un gobierno; pero no basta con una excelente formulación de la política pública cuando la ejecución de esta se queda corta frente a lo inicialmente planteado.

Según el caso de estudio, queda como lección que para formular una política de gobierno abierto se debe considerar las características de la población del territorio, así como el acceso a dispositivos electrónicos e Internet, para que esta política sea inclusiva y pueda responder a cómo fomentar la participación, transparencia y colaboración en el territorio.

Si se tiene presente lo citado, la ejecución de la política de gobierno abierto será más práctica y dará mejores resultados en las metas e indicadores propuestos. Los datos serán evidencia de ello.

Es importante que las entidades territoriales aprovechen las alianzas estratégicas en materia de gobierno abierto con las que cuenta Colombia, como una oportunidad para fortalecer la gobernanza, mediante el mejoramiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, es necesario —sin dejar de lado, que la mayoría de la población no tiene acceso a Internet— generar estrategias que promuevan la transparencia y fortalezcan la participación y comunicación con la ciudadanía como ejes centrales de la gestión, de manera que optimizar el servicio sea el objetivo principal de la administración pública.

Referencias

- Arteaga, J. (06 de junio de 2017). ¿Cómo implementar la innovación abierta en el sector público? [Entrada de blog]. <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/como-implementar-la-innovacion-abierta-en-el-sector-publico/>
- Bernal Torres, C. A. (2010). *Metodología de la investigación* (3.ª ed.). Pearson Education.
- Bianchi, M., León C. y Perini, A. (2017). *Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*. Asuntos del Sur.
- Bustos, G., Alfaro, R., González, A. y Loroño, J. (2005). El e-govenment. En G. Bustos, R. Alfaro, A. González, y J. Loroño (Eds.), *Introducción al gobierno electrónico: actores y dimensiones* (pp. 13-23). Ediciones Universitarias del Valparaíso.
- Alaña Castillo, T. P., Capa Benítez, L. B., y Sotomayor Pereira, J. G. (2017). Desarrollo sostenible y evolución de la legislación ambiental en las Mipymes del Ecuador. *Universidad y Sociedad*, 9(1), 91-99. <http://rus.ucf.edu.cu/>
- Carta Internacional de Datos Abiertos. (2015). Open Data Charter. <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/gobierno-inteligente-datos-abiertos#:~:text=La%20Carta%20Internacional%20de%20Datos,momento%20y%20en%20cualquier%20lugar%E2%80%9D>

- Castagnola, A. y Herrero, A. (2019). *El ecosistema de gobierno abierto en la Ciudad de Buenos Aires: un modelo generador de cambios*. BID. <https://doi.org/10.18235/0001573>
- Centro de Innovación Social de Nariño. (20 de septiembre de 2018). ¿Qué es colaborarís? [Video]. https://www.youtube.com/watch?v=9Qeaz2D1_fo
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2016). Carta iberoamericana de gobierno abierto. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYv83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf
- Congreso de Colombia. (6 de julio de 2015). Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (27 de octubre de 2017). Las entidades líderes en innovación pública digital fueron reconocidas en los Premios Indigo 2017. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/las-entidades-l%C3%AAdderes-en-innovaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-digital-fueron-reconocidas-en-los-premios-indigo-2017>
- Diario del Sur. (29 de septiembre de 2019). GANA Nariño fue el peor fracaso del Gobernador. <https://diariodelsur.com.co/noticias/pol%C3%ADtica/gana-narino-fue-el-peor-fracaso-del-gobernador-562983>
- eXcuela. (4 de febrero de 2019). Hoy se presenta la eXcuela, una eXtitución que rompe con los esquemas tradicionales de la educación. Un espacio que busca compartir el conocimiento como un procomún. <https://twitter.com/excuela/status/1092391171928797184>

- Fundación Telefónica (2013). Las TIC en el Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendochib/con4_uibd.nsf/2ECB3D5568C5F66205257F1400137A74/\\$FILE/las_tic_en_el_gobierno_abierto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendochib/con4_uibd.nsf/2ECB3D5568C5F66205257F1400137A74/$FILE/las_tic_en_el_gobierno_abierto.pdf)
- Gobernación de Nariño. (2018). Política pública de gobierno abierto en Nariño. <https://datos.narino.gov.co/popuga/BorradorPoliticaPublica.pdf>
- Gobernación de Nariño. (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. <https://xn--nario-rta.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/gestion-administrativa/planes-programas-y-politicas/358-planes-de-desarrollo-del-departamento>
- Gobernación de Nariño. (2019). GANA Gobierno Abierto Nariño. <https://gana.xn--nario-rta.gov.co/>
- LAB Capital. (04 de septiembre de 2018). Centro de Innovación Social de Nariño. <http://labcapital.veeduriaidistrital.gov.co/sites/default/files/documentos-articulos/04.09.2018/CISNA.pdf>
- Mariñez Navarro, F. (2013). ¿Qué transparencia requiere el Gobierno Abierto? *Revista de Gestión Pública*, 11(2), 303-333. <https://doi.org/10.22370/rgp.2013.2.2.2313>
- Martin, E. S. (8 de julio de 2018). ¿Qué es valor público? <http://sociologianecesaria.blogspot.com/2018/07/que-es-valor-publico.html>
- Martínez, M. C. V., Romero, D. R., y Rodríguez, M. C. M. (2015). El modelo de gobierno abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (53), 85-103. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1565>. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1565>
- Mininterior. (14 de diciembre de 2017). Se entregaron los premios Colombia Participa. <https://participacion.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/se-entregaron-los-premios-colombia-participa>
- Ministerio de Salud y la Protección Social de Colombia. (2012). Metodología para la evaluación de las rutas. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/vs/PP/AJ-Ruta-Metodologia-evaluacion.pdf>

- Mírez-Alujas, A. (2013). El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica. Cyan.
- Nasser, A., y Concha, G. (2011). Gobierno electrónico (GE): definiciones, evolución, tendencias y beneficios. En A. Nasser y G. Concha (Eds.), *El gobierno electrónico en la gestión pública* (pp. 7-23). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Nasser, A. y Ramírez, A. (2013). Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. CEPAL. Serie Manuales.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe - Red GEALC.
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Objetivo n.º 16: *paz, justicia e instituciones sólidas*. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (2019). Objetivo 16: promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- Pasto. (9 de mayo de 2018). El de Nariño está entre los cinco mejores gobiernos del mundo. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/narino-reconocido-como-uno-de-los-cinco-mejores-gobiernos-del-mundo-215740>
- Plan de Desarrollo Departamental. (junio de 2008). <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd%20-%20plan%20de%20desarrollo%20-%20nari%C3%B1o%20-%202008%20-2011.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Sapena Ferrer, A., y Pérez Sánchez, E. A. (2013). Open data, Big Data: ¿Hacia dónde nos dirigimos? *Anuario ThinkEPI*, 150-167.

- Saltos, M. y Muñoz, E. (2018). La gobernanza y gobierno abierto: análisis comparativo en relación con la administración pública. *International Journal of Engineering Research and Development*, 14, 16-21. <https://www.ijerd.com/paper/vol14-issue8/Version-1/B1408011621.pdf>
- Ramírez Alujas, A. (2016), “Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública”. En G. Cejudo, M. Dussauge Laguna y C. Michel (Coords.). *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas* (pp. 163-203). INAP y CIDE.
- Ramírez-Alujas, Á. y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y J. Cruz (Eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (pp. 41-69). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.) [versión 23.3, en línea]. <https://dle.rae.es/ecosistema?m=form>
- Ríos Ramírez, A. y Fuentes Vélez, L. (2018). Democracia, control político y rendición de cuentas. El antecedente griego. *Co-herencia*, 15(28), 87-109. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.15.28.4>
- Rodríguez, E. (2018). *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Universidad Nacional de Rosario.
- Secretario Técnico de Gobierno Abierto de Jalisco. (19 de febrero de 2019). Declaratoria Gobierno de Abierto Jalisco. <http://micrositios.itei.org.mx/mesasgobiernoabierto/wp-content/uploads/sites/3/2019/08/DECLARATORIAGOBIERNOABIERTOJALISCO.pdf>
- Terridata. (2019). Ficha de Nariño. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/52000->
- Zúñiga, E. (2005). Plan Integral Único de Restablecimiento Nariño. http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/piur_nari%C3%B1o_2005
- Zurbruggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, 39-64. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>. <https://doi.org/10.18504/pl1938-039-2011>

Correlación de los índices GEL y gestión municipal entre 2012 y 2016

Rafael Arturo Amaya Mejía

Introducción

Este capítulo tiene como base la teoría de la complejidad, definida como el grado de dificultad que puede tener una acción para poder llevarse a cabo. Guardadas las proporciones, un ejemplo simple de esto son los rompecabezas, en los cuales, dependiendo de la cantidad de fichas, la complejidad será mayor; otro ejemplo pueden ser los videojuegos, en los que, a medida que se avanza, la complejidad del accionar también va aumentando. Sin embargo, para este caso en particular, la complejidad debe ser entendida desde las organizaciones que, como es claro, dependiendo de su misionalidad, sus capacidades internas y sus factores externos, pueden tener mayor o menor complejidad. Para ilustrar este punto, resulta útil recordar lo dicho por Guía Julve, Prats Planagumà y Comas Trayter (2009), quienes explican las diferentes teorías desde las que se debe percibir la complejidad en una organización, pero partiendo principalmente de la teoría de sistemas, donde afirman que, aunque se busque tener sistemas autoorganizados, la gestión de las organizaciones queda limitada a lo local; esto, debido a que a largo plazo las interacciones son excesivas en número para la

memoria humana, por lo cual es mejor centrarse en pequeños grupos interactuantes a corto plazo.

Acorde con lo anterior, se presentan tres teorías (Gleick y Stewart, citados en Guía *et al.*, 2009): en primer lugar, a partir de la teoría del caos se pueden ver las organizaciones como sistemas. De este modo, por medio de una ecuación no lineal pueden ser modelados, pero son recurrentemente aplicables y no pueden ser cambiados desde el interior del sistema, sino que necesitan obligatoriamente de un sujeto externo. En segundo lugar, los autores nombran la teoría de las estructuras disipativas, citando a Prigogine, y explican que esta se contradice con la teoría del caos, debido a que incorpora microdiversidad. Aunque en este caso también está el sujeto externo como diseñador del sistema, lo que realmente estudia la teoría es la capacidad interna que tiene el modelo para cambiar sin necesidad de manipulación externa. Finalmente, en tercer lugar, explican la teoría de *sistemas adaptantes complejos*, a partir de la cual se asume que hay una gran cantidad de agentes que se comportan de acuerdo con principios de interacción local; sin embargo, ninguno puede modificar el sistema de manera individual, ni tampoco lo externo puede modificar el comportamiento del sistema.

En definitiva, esta última teoría es la más precisa para dirigir el estudio que se pretende adelantar a lo largo de este capítulo. Lo anterior, debido a que al no haber forma de modelar como tal a la organización, sino que esta debe cambiar colectivamente a la par con las demandas externas, hace que para su supervivencia se haga necesaria la innovación. Para esto, Guía *et al.* (2009), citando a Kauffman y a Goodwin, afirman que “la interacción entre los componentes de un sistema causa los patrones coherentes que, inevitable pero imprevisiblemente, emergen de esa interacción cuando el sistema funciona al borde del caos” (p. 97). Por ende, no es necesario que una organización busque siempre mantener todo controlado y modelado; al contrario, desde las teorías de la complejidad, la innovación surge de la relación entre los diferentes actores que comparten dentro del sistema y que necesitan

responder a lo que el “caos” pueda traerles; por ejemplo, como es sabido por muchos, las guerras aun cuando acarrean muerte y destrucción, también traen innovación; es el caso de Japón y su crecimiento económico de largo plazo, que se presentó luego de la devastación producto de dos bombas atómicas. Por lo tanto, es necesario traer a colación que el caos fomenta la innovación y por ende el fortalecimiento de una organización.

Por otro lado, es necesario definir la innovación, y para esto uno de los intereses clave de las entidades públicas debe centrarse en la capacidad de llevar los diferentes trámites a su mínima expresión, automatizándolos y permitiendo que estos sean abiertos al ciudadano, como apunta Acuña (2016):

Los procesos de innovación de las organizaciones deben ofrecer una respuesta tanto a la impredecibilidad de los mercados como a las oportunidades existentes en la actualidad. El mundo ha cambiado, ya no es el mismo que hace unos años, donde todo era mucho más estable y predecible. Existen ahora una serie de factores externos que obligan a las organizaciones a gestionar sus procesos de una forma diferente, de una forma mucho más abierta. (p. 126)

En este orden de ideas, los ciudadanos han empezado a demandar que los servicios sean mucho más rápidos, ágiles, y con menos trámites burocráticos. Es en este punto donde el reto por lograr la relación Estado-sociedad se hace más necesario, ya que:

El ciudadano es el objetivo del gobierno, sus políticas y sus servicios, y que hay que considerarlo como central en las decisiones políticas, “esto” significa que las acciones de gobierno como la toma de decisiones, la organización y prestación de servicios y las normas, leyes y reglamentos que se dictan, deben de llevarse a cabo pensando en la ciudadanía y dándole participación, voz, capacidad de interlocución, de censura y voto. (Machado, 2010, p. 106)

De lo anterior, se puede desprender la relación entre la innovación y el ciudadano, y, por ende, la importancia del gobierno abierto que, para los términos de este documento, será definido de acuerdo con lo que establece García (2014), relacionando su planteamiento con la innovación en la gestión pública:

[...] una evolución natural de la administración electrónica hacia patrones de gobierno que enfatizan la rendición de cuentas a la ciudadanía con el objeto de promover la transparencia, y como consecuencia, la colaboración y participación de ciudadanos y administraciones públicas de una manera más justa en la sociedad. (p. 5)

Sin embargo, lo antes mencionado tiene una gran dificultad, que va más allá de la misma complejidad en la que se desenvuelven las organizaciones, y es la brecha digital. Lo cual:

[...] recae principalmente sobre los hombros de las entidades de gobierno. Obviamente, no es algo que pueda remediarse rápidamente debido a la complejidad del problema (la gran cantidad de razones por las que las personas no están en línea) y el tamaño de la población que necesita ayuda, pero abordar la brecha digital debería ser un tema continuo en la agenda de los gobiernos a todos los niveles. (Magro, 2012, p. 155)

De hecho, “la complejidad de las organizaciones estatales, así como el aumento y proliferación de grupos sociales más homogéneos, ha demandado en el Estado y sus instituciones, el acatamiento de nuevas responsabilidades en la generación de estrategias innovadoras” (Escobar, Mercado y Rodríguez, 2020, p. 97). Además, se debe comprender que “la transformación no debe concebirse como un proyecto único, sino como un estado de estabilidad dinámica de continua ‘creación de valor, innovación de valor, y transformación de los procesos empresariales’, que aprovecha ‘un entorno tecnológico en constante cambio’” (Pedersen, 2018, citando a Parisopoulos *et al.*). Esta aseveración demuestra

que, para innovar dentro del caos que significa la complejidad, es necesario que las organizaciones permanezcan en constante cambio, de manera que en el proceso se pueda ir fortaleciendo la prestación de los servicios digitales, así como su recepción por parte de los usuarios. Esto permitirá, de la misma forma, la gestión de las organizaciones, y que, dicho sea de paso, el desempeño institucional sea fortalecido.

Metodología

Si se relaciona lo antes mencionado con la actualidad y la realidad de Colombia, se halla que la medición de índices del gobierno abierto y electrónico realizada hasta 2019, se ha llevado a cabo desde dos frentes muy distintos. El primero, por parte del Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones (MinTIC), mediante su índice de gobierno en línea (GEL); y otro por parte de la Procuraduría, con el índice de gobierno abierto (IGA). Aunque ambos tienen sus pros y sus contras, para el caso de este estudio, por cuestión de posibilidades de comparación entre un año y otro, se hace mucho más efectivo utilizar el IGA, ya que este mantiene mayor uniformidad entre la información recolectada en las entidades públicas del país a lo largo de los años, y el GEL; en cambio, varía mucho entre los datos que se han ido solicitando a las entidades públicas. Así mismo, se deberá hacer uso de los índices de desempeño municipal establecidos por el DNP, con el objetivo de hacer análisis sobre entidades territoriales — más que sobre entidades del orden nacional —, atendiendo a que estas tienen mayor complejidad para la prestación de los servicios, y, por ende, puede hacerse una mejor observación en la relación entre variables.

Así las cosas, se hace necesario preguntar desde el ámbito de la gestión de la complejidad: ¿en qué medida se correlacionan los índices de innovación (GEL-gobierno abierto), y los índices de desempeño institucional (gestión institucional), en 6 municipios de Colombia?

Con base en la pregunta anterior, se plantea como objetivo identificar la correlación entre los índices de innovación y desempeño institucional, para 6 municipios entre 2012-2016. Para

lograr el fin mencionado, es importante comenzar por explicar qué es, y por qué aparece el indicador IGA; este surge debido a varias necesidades que se evidenciaron en Colombia en 2009, y según las cuales, en la Procuraduría, con base en información de diferentes entidades nacionales, se encontraron datos como que 225 entidades incumplían la Ley de Archivos. Adicionalmente, se evidenció, por un lado, que según informes del DNP, el 44 % de los municipios entregaban la información incompleta; y por otro, que el MINTIC reportó que el 93 % de las entidades territoriales tenían un nivel medio-bajo de implementación del Gobierno en Línea. A partir de esta situación, la Procuraduría decidió crear un indicador que permitiese hacer seguimiento a las entidades públicas, iniciando con una prueba piloto en 2010, que incluyó algunas alcaldías de Santander; esto, debido a que allí fue donde más sanciones disciplinarias se habían dado en 2009. En ese estado de cosas:

Con los lineamientos del documento Conpes 3686 de 2010, referido al Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación, y en el marco de la ejecución del contrato de préstamo 2249/OC-CO suscrito el 23 de mayo de 2011 entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República de Colombia, representada a través de la Procuraduría como órgano ejecutor, se perfeccionó el diseño del IGA e inició su aplicación en las 1101 alcaldías y 32 gobernaciones, a partir de datos de la vigencia 2010, conforme a las facultades otorgadas en el artículo 277 de la Constitución Política. (Procuraduría, 2015, p. 8)

Para lograr lo anterior se tienen en cuenta varios factores por parte del IGA, tales como el *indicador de control interno*, en el que se relacionan los indicadores del MECI y de Control Interno Contable, en los que se verifica que “todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales” (Procuraduría, 2015, p. 25). En segundo lugar, están los *indicadores de gestión documental*, en los que “se evalúa el nivel

de implementación de la Ley 594 de 2000, mediante la cual se establecen las reglas y principios generales que regulan la función archivística en todas las entidades del Estado” (Procuraduría, 2015, p. 29), de acuerdo con las normas constitucionales y legales. En tercer lugar, se encuentran los *indicadores de viabilidad de la contratación*, en los cuales “se evalúa lo relacionado con la publicidad y reporte de los procesos contractuales de las entidades territoriales del país” (Procuraduría, 2015 p. 29), en estos se incluye tanto la publicación de contratos, como el plan anual de adquisiciones.

En cuarto lugar, se encuentran los *indicadores de la categoría de competencias básicas territoriales*. En estos “se integran los resultados de cuatro sistemas, que representan la interacción entre situaciones de contexto que impactan directamente una necesidad básica del ciudadano y cuya responsabilidad recae sobre la administración territorial” (Procuraduría, 2015 p. 31); entre estos se encuentra el sistema único de información SUI, el cual “consolida información proveniente de los prestadores de servicios públicos, eliminando diferencias de información y duplicidad de esfuerzos” (Procuraduría, 2015, p. 31); así mismo, está el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales - Sisbén, el cual permite identificar y clasificar a personas de escasos recursos económicos, que no pueden cubrir sus necesidades básicas; por otra parte está el Simat, que “permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, que facilita la inscripción de alumnos nuevos, y el registro y la actualización de los datos existentes del estudiante”. De otro lado está el sistema de información hospitalaria (SIHO) que “permite mejorar el tiempo de respuesta en la entrega de los datos, facilita el trabajo en línea a los actores del sistema y mejora sustancialmente la calidad de esta gestión” (Procuraduría, 2015, p. 31).

En quinto lugar, se encuentran los *indicadores del sistema de gestión administrativa y financiera*, estos evalúan cinco sistemas, que “apuntan a que los recursos empleados por las entidades sean administrados de forma eficiente, iniciando con los procesos de planeación, y finalizando en su ejecución presupuestal” (Procuraduría, 2015, p. 35). Entre estos se tiene el formulario único

territorial (FUT), “diseñado para capturar la información fiscal y financiera de las administraciones departamentales y municipales” (Procuraduría, 2015, p. 35); el sistema general de regalías (SGR), que “permite determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables” (Procuraduría, 2015, p. 35); el sistema de información para la captura de la ejecución presupuestal (SICEP), “creado por el DNP con el fin de optimizar y facilitar el proceso de recolección de información sobre la ejecución presupuestal requerida como insumo en la elaboración de informes de seguimiento y evaluación” (Procuraduría, 2015, p. 35); el sistema de información y gestión del empleo público (SIGEP), que se encarga de “registrar y almacenar información en temas de organización institucional y personal al servicio del Estado, facilitar los procesos, seguimiento y evaluación de la organización institucional y de los recursos humanos al interior de cada entidad” (Procuraduría, 2015, p. 35); y finalmente, el sistema de información y de gestión de activos (SIGA), que “expresa en términos porcentuales el estado de la información de los activos fijos inmobiliarios, cargado por alcaldías y gobernaciones del país” (Procuraduría, 2015, p. 35).

En sexto lugar, se encuentran los *indicadores de rendición de cuentas*, que

[...] evalúan los mecanismos utilizados por las autoridades territoriales para facilitar que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil se involucren en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, y para rendir cuentas sobre la gestión ejecutada. (Procuraduría, 2015, p. 38)

En séptimo lugar, se encuentran los *indicadores de atención al ciudadano*, que “permiten evaluar si las entidades están brindando o no un servicio a la ciudadanía de manera oportuna y de calidad” (Procuraduría, 2015, p. 39). Estos indicadores relacionan la atención presencial al ciudadano que “evalúa el nivel de cumplimiento por parte de las entidades territoriales frente las disposiciones básicas

en materia de atención y servicio al ciudadano” (Procuraduría, 2015, p. 39), y los derechos de petición, que “evalúa si las entidades territoriales han atendido oportunamente las peticiones y solicitudes que los ciudadanos presentan” (Procuraduría, 2015, p. 39).

Finalmente, el IGA también se centra en el *indicador de gobierno electrónico*, que se compone de dos elementos fundamentales, en donde gobierno en línea es el que

[...] evalúa el nivel de implementación de la estrategia del mismo nombre, liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que busca promover la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, que a su vez preste mejores servicios con la colaboración de la sociedad mediante el uso de la tecnología. (Procuraduría, 2015, p. 37)

También se tiene en cuenta el sistema único de información de trámites (SUIT), que

[...] mide el nivel de implementación de la fase I (identificación), de la política de racionalización de trámites. El objetivo de esta fase es que la institución, a partir de sus procesos, identifique los trámites y procedimientos administrativos de cara al usuario, y los registre en el SUIT. (Procuraduría, 2015, p. 37)

De acuerdo con lo anterior, y para no partir de bases innecesarias en este capítulo, se tomará exclusivamente el componente de gobierno en línea, toda vez que es el único que se centra directamente en las tecnologías de gobierno como las TIC.

Ahora bien, la primera variable que se va a tener en cuenta acerca del desempeño es el componente de gestión, que es uno de los elementos incluidos en la medición realizada por el DNP en las entidades territoriales, el cual lo define como las “acciones y/o decisiones que adelanta la administración local, orientadas a un mayor bienestar de la población y desarrollo” (DNP, 2020, p. 11). Para llegar a este punto, se tienen varios componentes que hacen parte de la gestión; entre ellos están: la *movilización de recursos propios*, que

“mide los ingresos tributarios y no tributarios per cápita, recaudados tanto por los instrumentos de ordenamiento territorial, como por otras fuentes, y el porcentaje de la inversión financiada con recursos propios” (DNP, 2020, p. 13); en este componente se toman variables tales como los ingresos tributarios y no tributarios, el recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial, y la participación de los recursos propios en la inversión.

En segundo lugar, tenemos *la ejecución de recursos*, la cual “se centra en el efectivo uso de dichos recursos; es decir, se trata de un indicador que da cuenta de la ejecución de los mismos en el sistema general de participaciones (SGP)” (DNP, 2020, p. 14); en este se miden variables tales como: ejecución del sistema general de participaciones, ejecución de recursos propios; ejecución de otras fuentes registradas como gastos de inversión y el cumplimiento de los proyectos de regalías; la tasa efectiva de recaudo predial y el uso de instrumentos de ordenamiento territorial.

Finalmente, se incluye *gobierno abierto y transparencia*, este componente da “cuenta de la organización de la información interna de las entidades territoriales y la capacidad de difundirla tanto por oferta como por demanda” (DNP, 2020, p. 17). Además, con este se mide la organización de la información, la rendición de cuentas y la atención al ciudadano¹.

Además de lo anterior, se hace necesario definir los municipios que serán analizados; para esto serán útiles las tipologías municipales del DNP, entre las que se establecen las dimensiones urbana y regional, económica, ambiental, la de seguridad, y la institucional. A partir de estas se puede realizar una descripción de los municipios de Colombia, con el fin de identificar las necesidades que tiene cada municipio, así como las brechas en sus diferentes dimensiones, entre otros aspectos. Así, es posible emitir políticas públicas que ayuden al desarrollo tanto de los habitantes, como del territorio en estudio.

1 Cabe recordar que, aunque en el índice de gobierno abierto también se toma la rendición de cuentas y la atención al ciudadano, en la medición esto no se va a tocar, sino simplemente se tocará el gobierno electrónico.

Por consiguiente, el DNP (2015) ha distribuido con base a las dimensiones anteriormente dichas una categorización de los municipios de acuerdo con el desarrollo que han tenido a lo largo de los últimos años, por lo cual, en el documento “Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas”, se establece que los municipios estarán categorizados de la letra A hasta la letra G, haciendo una división de las anteriores letras en 3 escalas: 1) entorno de desarrollo robusto; 2) entorno de desarrollo intermedio; y 3) entorno de desarrollo incipiente, las cuales tienen unos elementos específicos que permiten clasificar a cada uno de los 1100 municipios con los que cuenta Colombia de la siguiente manera:

1. En primer lugar, está la escala denominada “entorno de desarrollo robusto”, la cual comprende las letras A y B; aquí se encuentran los municipios que tengan el tercio más alto del escalafón de la valoración de las dimensiones de manera armónica; tienen una gran participación de la economía nacional; cuentan con más población; tienen una mejor conexión con otros territorios, tanto nacionales como extranjeros, y la calidad de vida debe registrar por encima del promedio nacional; sin embargo, la dimensión de seguridad es precaria.
2. En segundo lugar, está la escala denominada “entorno de desarrollo intermedio”, la cual comprende las letras C, D, y E, donde los municipios manejan una economía a nivel departamental, es decir que su economía es la más alta del departamento. Estos son territorios que a través del tiempo han funcionado como centrales; presentan condiciones de vida modestas, ya que estos municipios empiezan a generar brechas de diferente índole; y la dimensión institucional presenta problemas, puesto que deben buscar inversiones y recursos propios.
3. En tercer lugar, está la escala denominada “entorno de desarrollo incipiente”, la cual comprende las letras F y G, entre estos están los municipios que pertenecen a las zonas periféricas del país; tienen la participación más baja en el PIB nacional; no tienen economías especializadas; casi no poseen

conexión con grandes territorios; cuentan con una población baja en comparación con las otras tipologías; requieren un gran impulso para generar cambio en el territorio dentro de la institucionalidad y presentan conflicto armado.

Es así como el DNP (2015) informa que los territorios que pertenecen a la tipología *robusto* son un 6 %; los que pertenecen a la tipología *intermedio*, representan un 65 %; y los que pertenecen a la tipología *incipiente*, son un 29 %. Por lo anterior, se puede decir que efectivamente existe un porcentaje muy bajo de territorios que manejan un desarrollo robusto, pero que también hay una concentración de los que se encuentran en la tipología *intermedio*, en comparación con el porcentaje de la tipología *incipiente*. Por lo tanto, para este capítulo se seleccionaron seis municipios de diferentes categorías cada uno, y se distribuyeron en cuanto a las tipologías, como muestra la tabla 1.

TABLA 1. Municipios escogidos por categoría y tipología

Categoría	Departamento	Alcaldía	Tipología
6	Atlántico	Santa Lucía	Incipiente
5	Boyacá	Paipa	Robusto
4	Atlántico	Malambo	Intermedio
3	Cundinamarca	Fusagasugá	Intermedio
2	Boyacá	Tunja	Intermedio
1	Santander	Barrancabermeja	Robusto

Nota: se puede observar la categoría municipal de cada uno de los municipios seleccionados y su respectiva tipología, destacando el caso de Paipa, que tiene una tipología superior a la esperada para su categoría, mientras que Tunja, por el contrario, presenta una tipología baja respecto a su categoría.

Fuente: elaboración propia.

Análisis cuantitativo de muestreo municipal

De acuerdo con lo anterior, se puede identificar que las alcaldías escogidas tienen sus particularidades y fortalecen el análisis, ya que inicialmente se seleccionaron por tener diferentes categorías, y se esperaba que los municipios de sexta y quinta categoría tuviesen una tipología temprana. Sin embargo, es sorprendente que el municipio de Paipa, Boyacá, se encuentre en tipología robusta, a pesar de estar en quinta categoría. Ahora bien, los demás municipios no sorprenden tanto, excepto Tunja, pues al ser una capital se esperaría que fuese de tipología robusta, y aun así es intermedia. Finalmente, los municipios de tercera y cuarta categorías están en una previsible tipología intermedia, al igual que el municipio de primera categoría, como era de esperarse, se ubica en la tipología robusta. Así las cosas, se hace interesante identificar la correlación entre estos 6 municipios, considerando que la mitad están en la media del país, mientras que los otros se encuentran en una tipología atípica para la categoría municipal en la que se encuentran. Para el análisis de correlación, inicialmente se realizó un análisis de comportamiento de cada uno de los municipios, para cada uno de los índices, como muestra la tabla 2.

TABLA 2. Índice de IGA-GEL gobierno abierto por municipio entre 2012 y 2016

GEL gobierno abierto							
Años	Santa Lucía	Paipa	Malambo	Fusagasugá	Tunja	Barrancabermeja	Promedio municipios
2012	25,1	50,4	51,9	56,3	58,7	36	46,4
2013	66,9	50,3	83,5	50,4	100	100	75,2
2014	44,7	62,2	62,7	100	99,3	100	78,1
2015	90,2	96,3	81,9	76,4	100	100	90,8
2016	61,9	25,5	51,2	86,6	66,3	99,3	65,1

Nota: se puede observar el índice del GEL gobierno abierto del IGA, para los municipios escogidos entre 2012 y 2016, destacando algunos casos atípicos como el de Tunja y Barrancabermeja, que lograron un puntaje de 100 en algunos años, pero de manera especial se destaca Barrancabermeja por mantenerlo en la mayoría de los años pese a haber iniciado con un puntaje bastante bajo en 2012.

Fuente: elaboración propia.

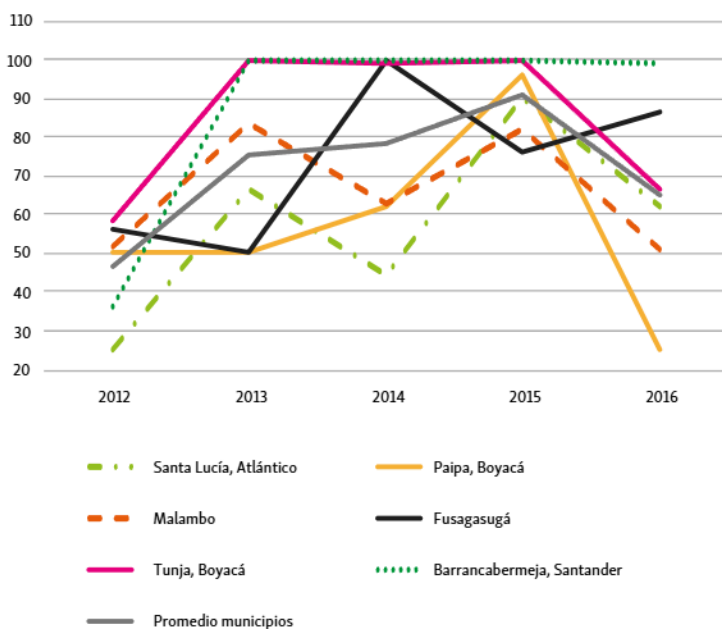


FIGURA 1. Comportamiento del índice GEL gobierno abierto por municipio (2012-2016)

Nota: Se puede observar el índice del GEL gobierno abierto del IGA, para los municipios escogidos entre 2012 y 2016 de manera gráfica, destacando especialmente a Paipa, que tuvo una disminución importante entre 2015 y 2016.

Fuente: elaboración propia.

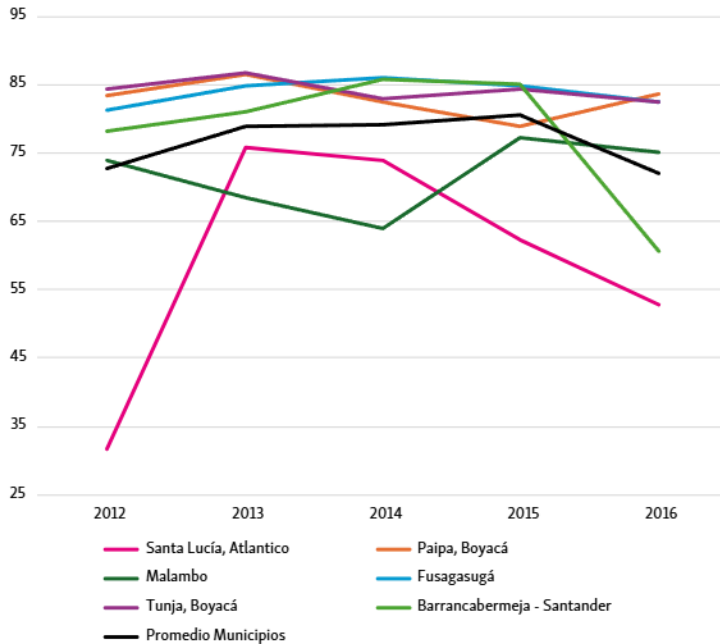
Como se puede ver en la tabla 2 y en la figura 1, los municipios desde 2012 tienen una tendencia positiva, excepto Fusagasugá y Paipa, que presentaron unas leves disminuciones para 2013, pero se recuperaron para 2014. Así mismo, cabe resaltar que tanto Fusagasugá como Barrancabermeja son los únicos municipios que para 2016 no tuvieron una disminución en el Índice de GEL gobierno abierto; por último, el resultado de Paipa para 2016 es muy bajo en comparación con el de 2015, afectando tanto la tendencia que ya venía trazando como el promedio municipal.

TABLA 3. Índice de gestión por municipio entre 2012 y 2016

Gestión							
Años	Santa Lucía	Paipa	Malambo	Fusagasugá	Tunja	Barranca-bermeja	Promedio municipios
2012	31,8	83,4	73,9	81,3	84,4	78,1	72,8
2013	75,7	86,4	68,4	84,8	86,6	81,1	78,8
2014	73,9	82,5	64,0	85,9	83,0	85,8	79,2
2015	62,4	78,9	77,4	84,7	84,3	85,0	80,5
2016	52,7	83,6	75,0	82,5	82,5	60,5	72,1

Nota: se puede observar el índice de gestión para los municipios escogidos entre los años 2012-2016.

Fuente: elaboración propia.

**FIGURA 2.** Comportamiento del índice de gestión por municipio (2012-2016)

Nota: se puede observar el índice de gestión para los municipios escogidos entre 2012 y 2016 de manera gráfica, destacando el caso de Santa Lucía, que tuvo un aumento importante de 2012 a 2013.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la tabla 3 y la figura 2, se puede apreciar que el comportamiento de la gestión por municipios es muy estable, con una leve tendencia positiva; excepto por Santa Lucía, que tuvo un crecimiento significativo en 2013, pero luego entre 2014 y 2016 evidenció una disminución; de la misma manera Barrancabermeja, que venía muy estable, tuvo una caída entre 2015 y 2016. Así las cosas, estos dos municipios afectan la tendencia estable del promedio y hacen que este caiga para 2016. Ahora bien, con base en lo anterior, es necesario realizar un análisis de la tendencia del promedio de los municipios, para así tener una idea de cómo será el comportamiento a futuro de los dos índices, como se ve en la tabla 4.

TABLA 4. Índice de IGA-GEL gobierno abierto del municipio e índice de desempeño municipal entre 2012 y 2016

Municipio	Año	GEL gobierno abierto municipios promediados	Gestión
Promedio municipios	2012	46,4	72,8
	2013	75,2	78,8
	2014	78,1	79,2
	2015	90,8	80,5
	2016	65,1	72,1
Tendencia	2017	87,1	76,8
	2018	92,4	76,8
	2019	97,7	76,9
	2020	100+	100,0

Nota: se puede observar el promedio del índice del GEL gobierno abierto del IGA vs. el índice de gestión del desempeño municipal, para los municipios escogidos entre 2012 y 2016.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la tabla 4, los dos índices que están siendo analizados tienen una tendencia positiva, lo cual permite afirmar que para los años siguientes —de los que no se tienen datos—, van a continuar en crecimiento tanto los resultados de los índices de gobierno abierto, como los de la gestión municipal. Esto se puede observar claramente en la figura 3.

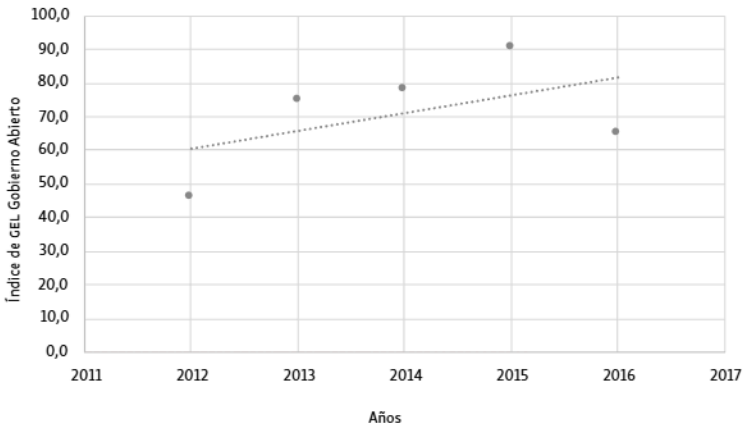


FIGURA 3. Tendencia del índice GEL gobierno abierto municipal (2012-2016)

Nota: se puede observar la tendencia del GEL gobierno abierto del IGA y evidenciar que esta es de pendiente positiva.

Fuente: elaboración propia.

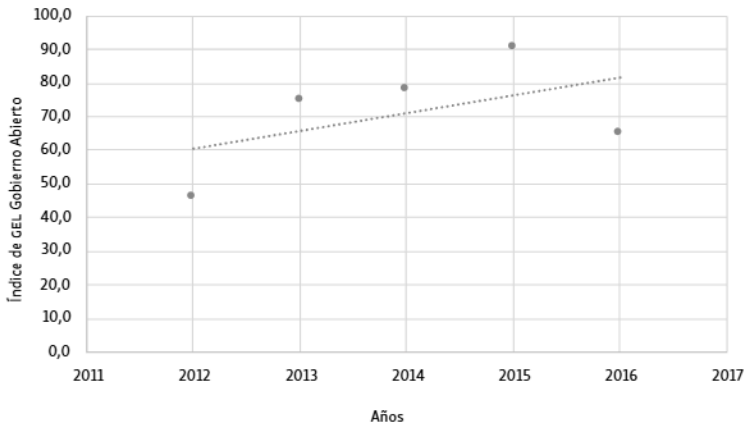


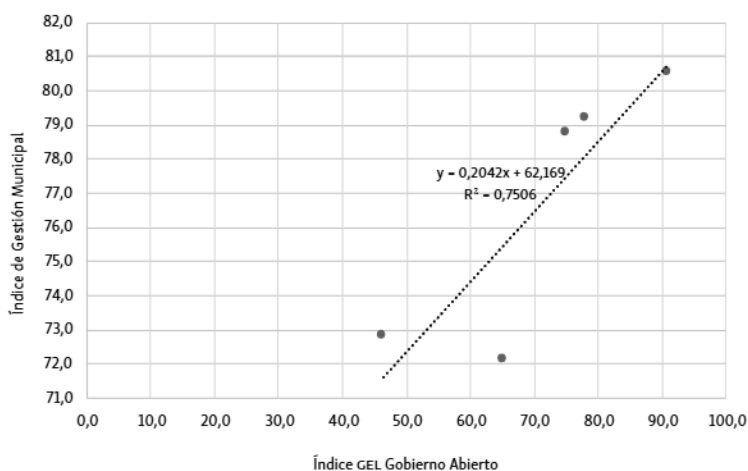
FIGURA 4. Tendencia del índice de gestión municipal (2012-2016)

Nota: se puede observar la tendencia de la gestión y evidenciar que esta es de pendiente positiva, sin embargo, es más tendiente a mantenerse estable.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede evidenciar en la tabla 4 y en las figuras 3 y 4, la tendencia de los municipios escogidos como muestra es positiva. Ahora bien, para saber si realmente existe una relación entre las variables, es necesario hacer un ejercicio de correlación, por medio de una regresión simple con los datos de las variables de gobierno electrónico y gestión municipal, en la cual se obtuvieron los resultados que presenta la figura 5.

FIGURA 5. Correlación GEL gobierno abierto y la gestión de los municipios de Colombia (2012-2016)



Nota: se puede observar la correlación obtenida entre el GEL gobierno abierto que tiene una pendiente positiva y además es cercana a 1.
Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la figura 5, se evidencia un coeficiente de determinación del 75%, lo cual indica un índice de correlación muy cercano a 1 ($R > 0$), y por ende positivo, lo cual permite comprobar que la correlación entre el índice GEL y la gestión municipal es alta. Por lo tanto, si se continúan implementando herramientas de innovación, por parte de las entidades territoriales para mejorar la prestación de servicios mediante tecnologías de gobierno, esto tendrá una correlación positiva e importante en la gestión pública de estas.

Conclusiones

Con base en la información recolectada de las entidades territoriales y la correlación demostrada entre estas, es posible responder la pregunta de investigación, identificando que existe un alto grado de correlación lineal entre las variables, como se expuso anteriormente. Pese a ello, también es posible destacar que el Gobierno de Colombia enfrenta un gran reto al tener que mantener la implementación del gobierno digital a partir tanto de las tecnologías de gobierno² como de la innovación, de tal modo que las diferentes organizaciones puedan enfrentar los cambios que se están generando de manera externa a estos a partir de la teoría del caos, tanto desde lo global como desde lo local.

En este orden de ideas, la teoría del caos, desde la lógica de los sistemas adaptantes complejos en las organizaciones públicas, demuestra la gran importancia que tiene la tecnología para las entidades públicas (e inclusive para las privadas) debido a que en un sistema como el posmoderno, donde los agentes que la conforman no tienen ninguna posibilidad de cambiarlo, estos se ven obligados a adaptarse por medio de tecnologías de gobierno que son cada vez más innovadoras. Si la tecnología se queda en el rezago, es muy probable que disminuya la gestión de las entidades e incluso el desempeño institucional (visto en gran parte desde la eficacia y la eficiencia de las entidades públicas). Esto generaría, por un lado, que la prestación de los servicios a los ciudadanos sea realizada de manera mucho más efectiva, y por otro, que haya una mayor estreches en la relación Estado-sociedad.

Al analizar relacionamente los indicadores de GEL gobierno abierto y gestión pública en los municipios tomados como muestra para el análisis, se puede notar, en primer lugar, que para ambos casos la tendencia de los municipios es positiva. Sin embargo, debido a que algunos municipios de muestra, como Fusagasugá y Paipa, para el caso de GEL gobierno abierto; y Santa Lucía y

2 Concepto que se puede profundizar de mejor manera en el capítulo 1 del presente libro.

Barrancabermeja, para el caso de gestión, tuvieron unas disminuciones importantes para 2016, generando datos atípicos que de manera parcial hicieron que el promedio se viera afectado. Esto, claro está, no desvirtúa los resultados identificados, pero sí indica que es necesario contar con datos más acertados para el análisis de las décadas que siguen.

Así mismo, se pudo establecer que la correlación, de acuerdo con el coeficiente de determinación entre las variables (GEL gobierno abierto y gestión pública), es lo suficientemente cercana a 1. Así, teniendo en cuenta que el rango va de -1 a 1, se puede establecer que existe una relación importante entre el GEL gobierno abierto y la gestión de los municipios seleccionados. De la misma manera, este impacto del GEL gobierno abierto sobre la gestión afecta también indirectamente el desempeño municipal³; por lo tanto, se hace necesaria una mayor inversión por parte de las entidades territoriales, tanto en herramientas de innovación y tecnologías de gobierno, como en la implementación de la política pública de gobierno digital. De este modo se puede generar fortalecimiento institucional en las entidades territoriales, en especial en lo concerniente a la relación entre Estado y sociedad.

Referencias

- Acuña, P. R. (2016). La innovación como proceso y su gestión en la organización: una aplicación para el sector gráfico colombiano. *Suma de Negocios*, (7), 125-140. <https://doi.org/10.1016/j.sumneg.2016.02.007>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). Medición de desempeño municipal. Bogotá, Colombia. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

3 En tanto que el componente de gestión hace parte del índice de desempeño institucional, de manera indirecta el GEL gobierno abierto tendrá incidencia sobre este también de manera indirecta.

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020). Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales. Bogotá, Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EI-G01%20Orientaciones%20para%20Realizar%20la%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20De%20Las%20Ent%20Terr.Pu.pdf>
- García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Innovar*, 24(54), 75-88. <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>
- Guía Julve, J., Prats Planagumà, L. y Comas Trayter, J. (2009). Innovación como cambio institucional: una aproximación desde las teorías de la complejidad. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, (15), 93-104. <https://www.redalyc.org/pdf/2741/274120373012.pdf> [https://doi.org/10.1016/S1135-2523\(12\)60091-4](https://doi.org/10.1016/S1135-2523(12)60091-4)
- Machado, A. (2010). Gobierno abierto, una aproximación desde el Estado. En Calderón, C. y Lorenzo, S. (Eds.), *Open Government-Gobierno abierto* (pp. 103-125). Algon Editores.
- Magro, M. (2012). Una revisión del uso de las redes sociales en el gobierno electrónico. *Ciencias Administrativas*, (2), 148-161.
- Escobar, M., Mercado, M., Rodríguez, L. (2012). Beneficios ofrecidos por la gestión del *big data* en las instituciones gubernamentales en la era de la digitalización. *Revista de la Propiedad Inmaterial*, 30(2), 93-110.
- Pedersen. K. (2018). E-government transformations: Challenges and strategies. *Transforming Government: People, Process and Policy*. 1(12), 84-109. <https://doi.org/10.1108/TG-06-2017-0028>
- Procuraduría. (2015). Índice de Gobierno Abierto- IGA. Resultados 2015. Bogotá, Colombia. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/IGAP.pdf>

Sobre los autores

Rafael Arturo Amaya Mejía

Escuela Superior de Administración Pública

Administrador público. Especializado en Gestión de Proyectos de Desarrollo y en Gestión pública de la Escuela Superior de Administración Pública; magíster en Dirección y Organización de Proyectos de la Universidad Antonio de Nebrija. Docente ocasional e investigador de la Escuela Superior de Administración Pública, con amplia experiencia en consultoría pública organizacional.

Correo electrónico: rafaelamaya@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3221-3660>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001700119

Yehiny Yulied Guevara Castro

Escuela Superior de Administración Pública

Profesional en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, magíster en Administración y Políticas Públicas. Ha sido investigadora de la Escuela Superior

de Administración Pública; cuenta con experiencia y amplios conocimientos en presupuesto público, planeación estratégica y gobierno digital. Ha sido asesora presupuestal en la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Deporte.

Correo electrónico: yehiny.guevara@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0934-3870>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000152377

Jeisson A. Riveros Gavilanes

Escuela Superior de Administración Pública

Profesional en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con estudios de especialización en la misma institución. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia y doctorante en Administración de Negocios del Instituto Tecnológico de Beijing (China). Ha sido veedor ciudadano de la veeduría Estudios y Evaluación de la Gestión Pública Colombiana (EEGPC); profesional de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC); profesional en temas de rediseño institucional y gestión del conocimiento CP Restrepo Consultores; asesor de la Corporación Centro de Interés Público y Justicia (CIPJUS); docente de la ESAP e investigador para los grupos de investigación GIPJ y Grimap.

Correo electrónico: jeissonriveros@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2228-9795>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001463504

Carlos Eduardo Castiblanco Sánchez

Escuela Superior de Administración Pública

Abogado egresado de la Universidad Libre de Colombia, con una segunda titulación en Administración Pública por la ESAP; magíster en Derecho, Empresa y Justicia de la Universidad de Valencia; con más de cuatro años de experiencia en proyectos de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública, relacionados con el gobierno electrónico, el gobierno abierto, los derechos humanos, entre otros.

Correo electrónico: carlos.castiblanco@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3638-6227>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000118379

John M. Riveros Gavilanes

Escuela Superior de Administración Pública

Profesional en Administración Pública por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); economista con énfasis en Finanzas Internacionales por la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (UCMC); especialista en proyectos de desarrollo de la ESAP y magister en Ciencias Económicas de la Ludwig-Maximilian-Universität (Alemania). Ha sido veedor ciudadano de la veeduría Estudios y Evaluación de la Gestión Pública Colombiana (EEGPC); asesor de despacho de la Alcaldía local de Bosa (Bogotá D. C.); investigador y analista de datos de la Corporación Centro de Interés Público y Justicia (CIPJUS); y miembro instructor en Econometría de series de tiempo y panel de datos de la organización M&S Research Hub (Alemania).

Correo electrónico: riveros@ms-researchhub.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4939-0268>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001689752

Daniela Ortiz

Escuela Superior de Administración Pública

Administradora pública de la ESAP, especialista en Gobierno Electrónico de la Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en temas relacionados con carrera administrativa. Sus áreas de interés son el desarrollo territorial y el uso de las TIC.

Correo electrónico: dani.ortiz.ortiz@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-3943-8403>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000025226

Maribel Benavides Tez

Escuela Superior de Administración Pública

Administradora pública por la ESAP, técnico laboral por competencias en sistemas por la Fundación Haigh System Training. Auxiliar Nivel I del proyecto de investigación Del e-gobierno a los Ecosistemas Digitales en la Administración Pública. Su experiencia laboral ha estado relacionada con planear, coordinar, conocer, organizar, dirigir, interpretar, integrar y evaluar los recursos físicos y humanos que componen el sector privado. También ha prestado apoyo asistencial en la parte administrativa y financiera del sector público.

Correo electrónico: maribelbenavides39@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-5898-8329>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001745451

Índice de términos

D

datos abiertos 95, 101, 106, 109, 114, 115, 119, 123

departamento 16, 88, 95, 97, 112, 113, 114, 117, 120, 126, 139

desarrollo 15, 16, 22, 24, 25, 28-33, 40-42, 44, 50, 55, 56, 64, 72, 81, 89-92, 96, 98-100, 102, 105, 107-110, 113, 115, 116, 118, 120, 123, 126, 137-140, 153, 154

desempeño

- institucional 15, 19, 21, 22, 24, 29, 67, 84-89, 92, 133, 147, 148
- municipal 11, 73, 84, 85, 91, 133, 144, 148, 149

E

e-government 7, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 31, 37, 46, 47, 48, 49, 51, 55, 57, 70, 92, 155

entidades 14, 21, 22, 25, 28, 47, 48, 51, 73, 84, 91, 104, 105, 116, 119, 121, 124, 125, 131-139, 146, 147-149

Estado 14, 15, 17, 21-24, 27-29, 33, 39, 45, 50, 52-56, 58, 59, 61-63, 65, 66, 69, 90, 92, 96, 97, 102, 104-106, 107, 121, 128, 131, 132, 135-137, 147-149

G

Gobierno

- digital 147, 148
- electrónico 15, 23-34, 38, 40-47, 49-67, 81, 89, 91, 96, 98, 99, 105, 124, 127, 137, 138, 146, 149, 153, 158

I

impacto 17, 22, 23, 26, 27-30, 33, 38, 41, 48, 51, 56, 60, 63, 67, 99, 106, 119, 148

implementación 15, 16, 21-23, 27, 28, 30, 33, 35, 37, 39, 40, 42, 43, 47-51, 53, 59, 60, 84, 90, 91, 100, 106, 110, 120, 134, 135, 137, 147, 148

información 15, 21, 23, 27, 29, 31, 34, 35, 37, 38, 40, 42-44, 45, 49-53, 56, 57, 60, 61, 65, 66, 71, 73, 77, 79, 83,

84, 91, 96, 98, 101, 102, 105, 110-115,
118, 120-122, 124, 133-138, 147
innovación 16, 22, 24, 25, 56, 61, 95,
102, 103, 106, 107, 109, 110, 116, 119,
124, 125, 128, 130-133, 146-148

M

municipal 16, 17, 25, 43, 72, 73, 84-87,
89, 91, 92, 108, 129, 133, 140, 141, 142,
144-146, 148
municipios 16, 25, 65, 72, 73, 84, 107,
112, 114, 133, 134, 138-144, 146, 147, 148

N

Nariño 16, 24, 95, 97-99, 107-123,
125-128

P

paradigma 14, 15, 22, 23, 27-30, 32-35,
40, 58, 59, 64, 91, 100, 127
participación 21, 34, 36, 41, 44, 49,
50, 52-57, 59, 62, 64, 66, 71, 95-99,
101, 103, 105-111, 113, 114, 116, 119-126,
131, 132, 138, 139, 149
política(as) 14, 16, 21, 22, 24, 26, 30,
31, 34, 35, 36, 37, 43, 44, 50, 53, 56,
65, 68, 72, 73, 88, 91, 98, 99, 100, 101,
103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111,
113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121,
122, 123, 124, 126, 131, 137, 138, 148
prácticas de gobierno 13, 19, 21, 22,
29, 30, 35, 43, 48, 57, 58, 59

R

rendición de cuentas 34, 39, 42, 55,
68, 95, 96, 100, 102, 107, 109, 110, 115,
120-122, 128, 132, 136, 138

S

servicios 14-16, 21, 23, 28, 31-41, 43,
45-48, 50-57, 59-61, 96, 103-106, 110,
116, 121, 131, 133, 135, 137, 146, 147
sociedad 20-23, 28-30, 32, 33, 35, 37-39,
43, 45, 47-49, 51, 52, 54-59, 90, 97, 99,
100, 103, 104, 106, 107, 108, 110, 114,
116, 120, 131, 132, 136, 137, 147, 148

T

tecnología 13-15, 17, 21-23, 27-29, 34,
37, 41, 46, 51, 53, 58, 59, 107, 137, 147
TIC 21-23, 27, 28, 31-38, 40, 42, 43, 45,
47, 48, 50, 51, 55-60, 65, 66, 70, 105,
114, 121, 126, 137, 154
transparencia 13, 21, 34, 37, 41, 49, 55,
56, 62, 65, 95, 96, 98-102, 105-107,
109, 111, 114, 119-121, 123, 124, 126,
128, 132, 138, 149

V

valor 34, 42, 47, 53, 68, 69, 73, 74, 82,
89, 112, 116, 117, 132
- público 14, 15, 22, 29, 32,
33, 52, 56, 57, 100, 103-105,
110, 119, 126



**EL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SU INCIDENCIA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COLOMBIANA Y SUS ORGANIZACIONES** hace
parte de la Colección Superior. Para su
composición se usaron fuentes de la familia
Skolar. Su cuidado estuvo a cargo de Editorial
ESAP, sello editorial de la Escuela Superior de
Administración Pública, y se imprimió en la
Imprenta Nacional de Colombia.





Otros títulos de la ESAP

COEDICIONES

Pensamiento e investigación geográfica en Colombia: Ideas, personajes e institucionalización

Giovanny Andrés Avendaño L. y Jhon Williams Montoya G. (eds.) (2024). ESAP / Universidad Nacional de Colombia.

Afrocolombias, conflicto y reconciliación

Jaime Arocha, Laura de la Rosa y Mónica Juliana Chavarro (eds.) (2024). ESAP / Universidad Nacional de Colombia.

COLECCIÓN DIDÁCTICA

Derecho administrativo: Elementos esenciales para una administración pública relacionada con el ciudadano

Beltrán de Jesús Restrepo Arredondo, James Iván Coral Lucero, Antonio Bastidas Unigarro, Rober Trinidad Romero Ramírez y Gilberto Ramos Bello (autores) (2023)

• **EL E-GOVERNMENT** es un paradigma que ha redefinido las formas como el gobierno se relaciona con los ciudadanos y cómo estos ejercen su ciudadanía. Este hecho justifica la necesidad de analizar cómo se ha llevado a cabo la integración del gobierno electrónico en diferentes contextos, a partir de bases teóricas y conceptuales sólidas. Los autores del libro abordan esta tarea, con especial interés en los desafíos que enfrenta la administración pública colombiana en su transición hacia un ecosistema digital. Así mismo, dan cuenta de implementaciones exitosas, como la del modelo de gobierno abierto en el departamento de Nariño, y proporcionan ejemplos concretos de los que se pueden extraer lecciones útiles para el resto del país. Sumado a lo anterior, sistematizan algunas perspectivas para el abordaje, la integración y la comprensión del *e-government*, al igual que algunas herramientas prácticas para mejorar la eficiencia y transparencia gubernamental. Así, este libro se convierte en un aporte valioso para los entusiastas y líderes de la transformación digital en el sector público colombiano.

ISBN: 978-958-609-159-6

