

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FLACSO – Sede Ecuador  
Maestría Andina en Comunicación y Sociedad  
con mención en Políticas Públicas para la  
Internet**

*¿Abriendo la puerta hacia la participación ciudadana?: Una  
exploración del gobierno en línea en Colombia.*

Autora: Sandra Milena Concha Roldán

**Bogotá – Colombia  
2002-2004**

## ÍNDICE GENERAL

SÍNTESIS .....	5
Introducción: ¿mito o realidad? .....	6
1. MARCO REFERENCIAL: UNA MIRADA GENERAL QUE PROMUEVE EL CONOCIMIENTO .....	10
1.1. Lo que encontré y escogí: descripción básica .....	10
1.2. E-Democracia, la piedra angular de las instancias gubernamentales virtuales	13
1.3. La E-Participación, como mecanismo formal de la E-Democracia. ....	19
1.4. Los niveles de participación.....	21
1.5 Evidencia dentro del marco referencial .....	27
2. MARCO CONCEPTUAL.....	30
2.1. ¿Yo participo, tú participas, nosotros participamos en la red, pero quiénes deciden?.....	30
2.1.1 Incidencia diferente a participación .....	31
2.1.2. Los mecanismos de participación ciudadana .....	40
2.1.3 Participación y tecnologías de la información .....	44
2.1.3.1 Formas Pasivas .....	55
2.1.3.2 Formas Activas.....	57
2.1.4. Modos de acción entre los ciudadanos y las TIC: Un ciudadano, un sujeto activo .....	60
2.1.5. Del modelo de participación ciudadana .....	63
3. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA .....	66
3.1. Análisis documental .....	67
3.2. Encuestas.....	70
4. ENTRANDO EN LA PRÁCTICA.....	74
4. 1. Análisis de los portales gubernamentales .....	74
4.2. DIAGNÓSTICO PORTALES GUBERNAMENTALES .....	81
4. 3 ENCUESTA. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	97
4.4. Los puntos encontrados.....	113
5. VISIÓN FUTURA .....	116
5.1. De los hallazgos .....	117
6. BIBLIOGRAFÍA.....	125
7. ANEXOS.....	129

#### **4. ENTRANDO EN LA PRÁCTICA**

En el anterior capítulo, después de definir el instrumento metodológico, en este se procedió a realizar el análisis y por lo tanto, a construir los resultados del estudio. Como decía previamente se respondieron las premisas básicas, pero se dejaron puertas abiertas para seguir construyendo el camino en este campo.

##### **4. 1. Análisis de los portales gubernamentales**

Las políticas establecidas para la consecución de los objetivos o fases están definidas en lo que se ha denominado la "Agenda de Conectividad" a través de la estrategia enunciada como "Gobierno en Línea". Estas políticas a su vez, aparte de definir la agenda del gobierno, también desarrollan el modelo de promoción de sus políticas, a través de proyectos que orientan sus objetivos hacia el modelo de gobierno electrónico, la promoción del uso de las tecnologías de información y comunicación, y hacia una depuración de los procesos que implica el ejercicio de la función gubernamental dentro del contexto de interacción con los ciudadanos, como se establece a partir del siguiente texto que hace parte del documento correspondiente a la Directiva Presidencial 02 de 2002 <sup>23</sup>:

"Las Tecnologías de la Información ofrecen una oportunidad única para que los países en vía de desarrollo den un salto en su evolución económica,

---

23 Directiva Presidencial 02 de 2002. Introducción

política, social y cultural, disminuyendo la brecha que los separa de los países desarrollados. Estas tecnologías y en especial Internet han trascendido los campos tecnológico y científico, constituyéndose hoy en día en herramientas que se encuentran al alcance y servicio de toda la comunidad en los ámbitos económico educativo y de salud entre otros.

*Las Tecnologías de la Información son herramientas que permiten el desarrollo de una nueva economía, la construcción de un Estado más moderno y eficiente, la universalización del acceso a la información, y la adquisición y eficaz utilización del conocimiento, todos estos elementos fundamentales para el desarrollo de la sociedad moderna.*

*Con el fin de desarrollar este proceso, el Gobierno Nacional ha diseñado la Agenda de Conectividad, como una Política de Estado, que busca masificar el uso de las Tecnologías de la Información en Colombia y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y socializar el acceso a la información.*

*La Agenda de Conectividad es una Política de Estado presentada y aprobada por el Conpes mediante el documento 3072 del 9 de febrero de 2000 y su lanzamiento se realizó el 14 de marzo de 2000, cuya coordinación está a cargo de la Presidencia de la República. Con ella deben estar comprometidas y es de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades públicas, según se instrumenta por medio de la presente directiva.*

*Dentro de esta Política de Estado, el Gobierno debe ser un usuario modelo. Con este fin, se ha definido la estrategia de Gobierno en Línea de la Agenda de Conectividad, que establece como uno de sus objetivos el proveer al Estado la conectividad que facilite la gestión en línea de los organismos gubernamentales y apoye su función de servicio al ciudadano, como un complemento al esquema actual, en el que se realizan estos procesos en forma presencial en las oficinas del gobierno y se sustentan con documentos escritos en papel.*

*En desarrollo de esta estrategia de Gobierno, a partir del 24 de agosto de 2000, en periodo de prueba, y desde el 13 de octubre de 2000, en forma definitiva, entrara en funcionamiento el portal de [gobiernoenlinea.gov.co.](http://gobiernoenlinea.gov.co), cuyos principales objetivos son facilitar a los ciudadanos, empresas, funcionarios y otras entidades estatales el acceso a la información de las entidades públicas e iniciar la integración y coordinación de los esfuerzos de las entidades en este propósito.*

*En consecuencia, el Presidente de la Republica se permite, en aras del cumplimiento de la política que ha diseñado y viene implementando la actual Administración para garantizar la modernización del Estado, impartir las siguientes instrucciones, que deberán cumplirse sin falta cubriendo los requerimientos detallados para cada una de las fases a mas tardar en los plazos establecidos y cuyo seguimiento estará a cargo de la Coordinación de*

*la Agenda de Conectividad en la Presidencia de la Republica y del Departamento Nacional de Planeación.*

*Con esta directiva es claro mi compromiso de dejar al país al finalizar mi Gobierno, el legado de un Estado eficiente y transparente, que haga uso intensivo de las Tecnologías de la información, para prestar servicios a los ciudadanos a través de un óptimo desempeño de sus funciones. Los invito a todos a unirse en forma entusiasta a este empeño.”*

Para lograr lo anteriormente enunciado estableció como estrategia seis puntos básicos para que las entidades del estado logaran el cometido propuesto, y de esta forma se acogieran a la directiva presidencial<sup>24</sup>:

*1. Identificar las necesidades de tipo normativo para atenderla satisfactoriamente y en caso de ser necesario proponer o tramitar las modificaciones normativas requeridas, ante las autoridades competentes, para lo cual tendrán un plazo máximo del 31 de diciembre de 2000.*

*2. Incluir el cumplimiento de estas instrucciones, correspondientes a la estrategia de Gobierno en Línea de la Agenda de Conectividad, dentro del Plan Estratégico de cada entidad, con la mayor prioridad para su desarrollo eficiente y oportuno.*

---

24 Directiva Presidencial 02 de 2002.

*3. Identificar las necesidades de carácter presupuestal y hacer las provisiones correspondientes para dar cumplimiento a las instrucciones contenidas en esta directiva así como a todos los proyectos bajo su responsabilidad, dentro del marco de la Agenda de Conectividad.*

*4. Adecuar la infraestructura de redes y telecomunicaciones para garantizar el nivel de servicio exigido.*

*5. Crear en sus respectivas instituciones la cultura de trabajo utilizando tecnologías de información.*

*6. Adecuar la organización, los procesos y los sistemas de información internos para atender los requerimientos de información y servicios de los ciudadanos en la oportunidad y con la calidad debida*

Es así que se definieron 3 fases para que las entidades del Estado se acogieran dentro de un plazo establecido a tal directriz, las cuales se encuentran aún en implementación y que tratan específicamente de los siguientes aspectos:

- Proveer Información a los ciudadanos
- Ofrecer servicios y trámites en línea
- Contratación en línea

## FASE 1. PROVEER INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS

La primera fase consiste en lograr el siguiente objetivo general: suministro de información en línea a los ciudadanos, por parte de todas las entidades del Estado destinatarias de la Directiva Presidencial, en forma escalonada durante la ejecución o implementación de la fase. La información mínima que debe incluir se esboza a continuación en los siguientes objetivos específicos:

<b>OBJETIVO ESPECIFICOS DE LA FASE 1</b>
· Funciones, organigrama, localización física y electrónica, teléfonos y fax, horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que las personas puedan cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.
· Funcionarios principales.
· Normas básicas que regulan la actividad de la entidad.
· proyectos de normatividad que están en proceso de expedición .
· Regulaciones y procedimientos que le son aplicables a la entidad (incluidos los internos).
· Regulaciones, procedimientos y tramites a que están sujetas las actuaciones de los particulares, precisando de manera detallada los documentos que deben ser suministrados, dependencias responsables y plazos que se deben cumplir.
· Planes y programas en ejecución y futuros.
· Presupuesto en ejercicio y proyectado para la siguiente vigencia. Procesos de contratación a realizar y términos de referencia.
· Contratos realizados, indicando identificación del contratista, objeto, monto, plazo y demás condiciones.
· Entidades de control que vigilan a la entidad y mecanismos de control.
· Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño.
· Mecanismos de participación ciudadana en la gestión de la institución.
· Mecanismos de interacción ciudadana con la institución (canales de comunicación, responsables y direcciones electrónicas).

Para verificar la correcta implementación de los preceptos anteriormente establecidos, dentro del programa de ejecución de las fases, se estableció la correspondiente evaluación que permitiera medir mediante un sistema



porcentual, la correcta gestión que debían hacer cada uno de los entes gubernamentales para desarrollar sus respectivos portales. Este método de evaluación está compuesto por dos criterios generales de evaluación que se identifican como sigue:

- Cumplimiento de Información mínima (60%)
- Cumplimientos de Políticas y estándares (40%)

Definiendo 4 niveles de implementación entre Nulo y Alto, de acuerdo al puntaje que obtuviese la entidad gubernamental. Es así que, hasta la fecha se han establecido 178 portales, los cuales en promedio cumplen con un 90% de la directriz enunciada para la fase 1, lo que garantiza que en cuanto al suministro de información al ciudadano se cumplen en forma cabal y formalmente los requerimientos.

## **FASE 2. OFRECER TRÁMITES Y SERVICIOS EN LINEA**

La segunda fase consiste en lograr el siguiente objetivo: prestación de servicios, tramites y suministro información en línea adicional a aquella presentada en la fase 1 por parte de todas las entidades del Estado destinatarias de esta Directiva Presidencial, en forma escalonada a partir del segundo semestre de 2000.

<b>OBJETIVO ESPECIFICOS DE LA FASE 2</b>
· Información recogida regularmente por la institución, incluidas estadísticas, estudios de competitividad, etc.
· Informes finales de estudios de interés público realizados y/o contratados por la institución.

· Trámite en línea de solicitudes, licencias, paz y salvos y certificaciones de todo tipo.
· Recepción y atención de reclamos en línea.
· Recibir todo tipo de pagos a la entidad estatal a través de transferencias electrónicas (impuestos, contribuciones, tarifas, multas, tasas, etc.
· Procesos participativos democráticos y estudios de opinión.

### **FASE 3. CONTRATACION EN LINEA**

La tercera fase consiste en lograr el siguiente objetivo: lograr que el 100 % de los procesos de contratación estén en línea por parte de todas las entidades del Estado destinatarias de esta Directiva Presidencial, en forma escalonada a partir del segundo semestre de 2000,

#### **OBJETIVO ESPECIFICO DE LA FASE 3**

· Poner a disposición de todos los ciudadanos, empresas u organismos los términos de referencia que sirven como manifiesto de requerimientos en todos los procesos de contratación de las entidades estatales. Así mismo ofrecer información de los contratos ya adjudicados.

### **4.2. DIAGNÓSTICO PORTALES GUBERNAMENTALES**

A pesar de que implícitamente ya se encuentran incluidos en la mayoría de sus portales gubernamentales algunos aspectos del modelo conceptual de participación (información y control), en la actualidad la directiva del gobierno, a través de sus múltiples políticas y programas, no establece una orientación marcada hacia un modelo de participación ciudadana para la promoción del ejercicio de la ciudadanía.

Como se verá más adelante, únicamente se alcanza al nivel 3 (control), quedando pendiente establecer unos mecanismos que permitan avanzar a la sociedad colombiana a un modelo de sinergia para opinar e incidir en las políticas gubernamentales.

Para la evaluación actual y teniendo en cuenta el modelo de participación ciudadana de Juliana Martínez y el contexto de la directiva presidencial establecida específicamente por el gobierno colombiano, se han tomado los objetivos específicos de cada una de las fases de la estrategia de gobierno en línea para después analizarlas y evidenciar en qué parte del modelo se encuentra.

<b>OBJETIVO ESPECIFICOS DE LA FASE 1</b>	<b>NIVEL</b>
· Funciones, organigrama, localización física electrónica, teléfonos y fax, horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que las personas puedan cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.	Nivel 1. Información
· Funcionarios principales.	Nivel 1. Información
· Normas básicas que regulan la actividad de la entidad.	Nivel 1. Información
· Proyectos de normatividad que están en proceso de expedición .	Nivel 1. Información y Nivel 3 Control
· Regulaciones y procedimientos que le son aplicables a la entidad (incluidos los internos).	Nivel 1. Información y Nivel 3 Control
· Regulaciones, procedimientos y tramites a que están sujetas las actuaciones de los particulares, precisando de manera detallada los documentos que deben ser suministrados, dependencias responsables y plazos que se deben cumplir.	Nivel 1. Información y Nivel 3 Control
· Planes y programas en ejecución y futuros.	Nivel 1. Información
· Presupuesto en ejercicio y proyectado para	Nivel 1. Información y Nivel 3

la siguiente vigencia. Procesos de contratación a realizar y términos de referencia.	Control
· Contratos realizados, indicando identificación del contratista, objeto, monto, plazo y demás condiciones.	Nivel 3. Control
· Entidades de control que vigilan a la entidad y mecanismos de control.	Nivel 1. Información y Nivel 3 Control
· Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño.	Nivel 3. Control
· Mecanismos de <i>participación ciudadana</i> en la gestión de la institución.	Nivel 2. Consulta
· Mecanismos de interacción ciudadana con la institución (canales de comunicación, responsables y direcciones electrónicas).	Nivel 1. Información

<b>OBJETIVO ESPECIFICOS DE LA FASE 2</b>	<b>NIVEL</b>
· Información recogida regularmente por la institución, incluidas estadísticas, estudios de competitividad, etc.	Nivel 1. Información
· Informes finales de estudios de interés público realizados y/o contratados por la institución.	Nivel 1. Información y Nivel 3 Control
· Trámite en línea de solicitudes, licencias, paz y salvos y certificaciones de todo tipo.	Nivel 1. Información
· Recepción y atención de reclamos en línea.	Nivel 2. Consulta
· Recibir todo tipo de pagos a la entidad estatal a través de transferencias electrónicas (impuestos, contribuciones, tarifas, multas, tasas, etc.	Nivel 1. Información
· Procesos participativos democráticos y estudios de opinión.	Nivel 2. Consulta

<b>OBJETIVO ESPECIFICO DE LA FASE 3</b>	<b>NIVEL</b>
· Poner a disposición de todos los ciudadanos, empresas u organismos los términos de referencia que sirven como manifiesto de requerimientos en todos los procesos de contratación de las entidades estatales. Así mismo ofrecer información de los contratos ya adjudicados.	Nivel 1. Información y Nivel 3 Control

Teniendo en cuenta estos resultados se hace evidente que en su mayoría, el tipo de participación que se está generando a través de los portales de Internet del gobierno responde a la aclaración de dudas y acciones por medio de contenidos informativos. Hay que los ciudadanos no pueden negar

“que están informados”, y al Estado no se le puede decir “que está entregando información”.

En un poco evidenciación, estos tres objetivos contemplan las escalas de consulta y control a través del desarrollo de instrumentos como portales de contratación en los que se encuentran los montos y las condiciones de evaluación para la contratación estatal o la recepción y atención de reclamos en línea de los ciudadanos. Sin embargo, como bien se ha aclarado, existe la intención, no obstante en el análisis de las dos páginas se confronta que el gobierno está generando la participación tan sólo con la constante permanencia de información institucional de las entidades.

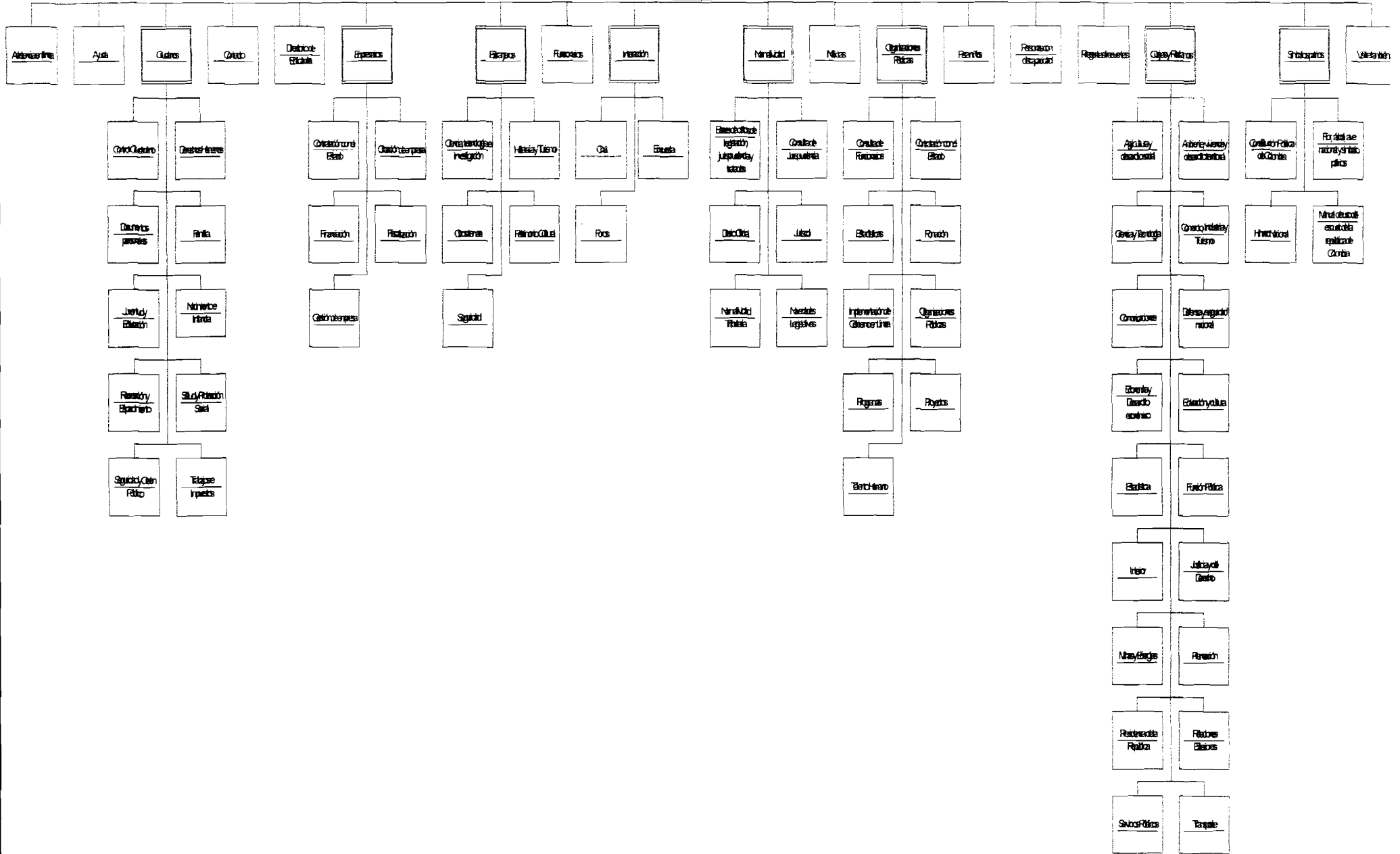
Los dos portales que se han tomado para en análisis actualmente enuncian y promueven las directrices gubernamentales hacia la utilización de la Internet. También, se tuvieron en cuenta las categorías que estableció Martínez para en análisis para seguir yendo en concordancia con los resultados encontrados.

[www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)

<b>Enlace página</b>	<b>Descripción</b>	<b>Nivel</b>
<a href="#">Navegación perfilada para CIUDADANOS</a>	Información, servicios y tramites disponibles en las páginas de las entidades organizados según los ingresos de los <b>Ciudadanos</b>	Nivel 3. Control
<a href="#">Navegación perfilada para EMPRESARIOS</a>	Información, servicios y tramites disponibles en las páginas de las entidades organizados según los ingresos de los Empresarios	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Navegación perfilada para ORGANIZACIONES PÚBLICAS</a>	Información, servicios y tramites disponibles en las páginas de las entidades	Nivel 1. Informativo

	organizados según los ingresos de las Organizaciones Públicas	
<u>Directorio de entidades</u>	Todas las páginas de las entidades del estado organizadas por ejes temáticos, territorios y rama del poder público.	Nivel 1. Informativo
<u>Quejas y reclamos</u>	La sección de "quejas y reclamos" le permite navegar a través de áreas temáticas hasta encontrar la entidad a la que quiere enviar una queja o un reclamo.	Nivel 2. Consulta
<u>Preguntas frecuentes</u>	La sección está dividida en tres partes, la primera contiene preguntas sobre el portal mismo, la segunda preguntas genéricas sobre las entidades del estado y la tercera un módulo de navegación a través de áreas temáticas hasta las páginas de preguntas frecuentes de las entidades.	Nivel 1. Informativo
<u>Contacto</u>	Escríbele al webmaster del PEC	Nivel 1. Informativo
<u>Ayuda</u>	Módulo de ayuda sobre el uso de este portal.	Nivel 1. Informativo
<u>Funcionarios</u>	Información específica de cada funcionario del estado. Organizados por cargos el directorio contiene la dirección, el teléfono, el fax, la dirección del despacho, el correo electrónico y la entidad en la que labora el funcionario. También cuenta con un motor de búsqueda específico de funcionarios donde puede encontrar el funcionario que busca por el nombre, cargo, entidad o zona geográfica en la que trabaja.	Nivel 1. Informativo
<u>Normatividad</u>	Una sección organizada por ejes temáticos que permite navegar directamente a las páginas de Normatividad de las entidades del estado.	Nivel 1. Informativo

<a href="#">Foros</a>	Un lugar con discusiones abiertas sobre diversos temas donde usted puede publicar su opinión al respecto y consultar los aportes de otros navegantes.	Nivel 2. Consulta
<a href="#">Salas de Chat</a>	En estas podrá chatear con otros navegantes que se encuentren en la sala.	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Asistencia en línea</a>	Este módulo le permite establecer comunicación directa con el administrador de la página y/o con todos los navegantes que actualmente visitan la página.	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Suscríbase al boletín</a>	Usted puede recibir semanalmente información sobre las entidades del estado directamente en su correo electrónico, Esto es el Boletín. Un medio de comunicación que le permite estar permanente informado sobre las noticias y los eventos publicados en el PEC simplemente consultando su correo electrónico.	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Símbolos patrios</a>	Sección dedicada a la promoción de los símbolos patrios de la República de Colombia	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Discapacitados</a>	Una sección con información sobre las organizaciones y entidades que prestan apoyo a las personas discapacitadas físicas, visuales y /o auditivas.	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Noticias</a>	Consultar noticias emitidas desde las entidades.	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Eventos</a>	Información actualizada sobre eventos organizados por las entidades del estado.	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Información general</a>		Nivel 1. Informativo
<a href="#">Información de GobiernoEnLínea</a>		Nivel 1. Informativo
<a href="#">Contenido Editorial</a>		Nivel 1. Informativo
<a href="#">Términos de uso</a>		Nivel 1. Informativo
<a href="#">Privacidad</a>		Nivel 1. Informativo
<a href="#">Créditos</a>		Nivel 1. Informativo





Este análisis de esta página que podría decir es la que consolida las políticas gubernamentales con respecto al gobierno en línea, me da una luz sobre el enfoque acerca del modelo de participación ciudadana. Como se ve dentro de la evaluación realizada la mayoría de los vínculos se encuentra en el nivel informativo. Es decir que los contenidos actúan como insumo de participación en la medida en que es un instrumento que aclara dudas, presenta beneficios, pero no genera ningún tipo de herramienta para construir un espacio de interacción con la ciudadanía.

Dentro del nivel 2 se encuentran los vínculos de quejas y reclamos y el de foros. En estos si bien hay un mayor ámbito de participación, pues los ciudadanos obtienen respuestas o pueden dejar sus opiniones visibles a través de un texto, en muy pocos casos tienen ingerencia en el desarrollo de una política pública. Sin embargo, no hay que negar la importancia práctica de que alguien al otro lado responda sobre un aspecto específico más allá de lo informativo.

En los niveles de control ciudadano, cogestión y autogestión, ninguno de los vínculos responde a estos, siendo la incidencia dentro de las decisiones públicas mínimas. Así, la dicotomía entra en juego, pues este portal gubernamental que concentra las políticas, pero también genera los enlaces a otros portales gubernamentales no construye de manera práctica un espacio evidente para ejercicio de la ciudadanía. Entonces la pregunta es: ¿Hacia dónde se enfocan los intereses del gobierno en lo que se refiere a su estrategia de gobierno en línea?

La respuesta y estos análisis están en concordancia con lo encontrado en los objetivos de cada fase. El enfoque es informativo y los niveles de consulta y control ciudadano están dirigidos a la parte meramente contractual de las entidades públicas. No se encuentran los mecanismos para decidir quiénes son beneficiarios de algún subsidio o por qué fueron ellos escogidos para obtener una ayuda ¿En qué parte se encuentra la posibilidad de la injerencia?

También hay que tener en cuenta que el vínculo de quejas y reclamos, es el que tiene mayor número de subvínculos, pues hace relación a cada uno de los sectores de trabajo. No hay que negar que por lo menos, están presentes en la página y por lo menos es visible un espacio para las quejas. No obstante, existe claridad en que no hay un terreno para los cuestionamientos cotidianos y que tengan una inmediata resolución por parte del gobierno.

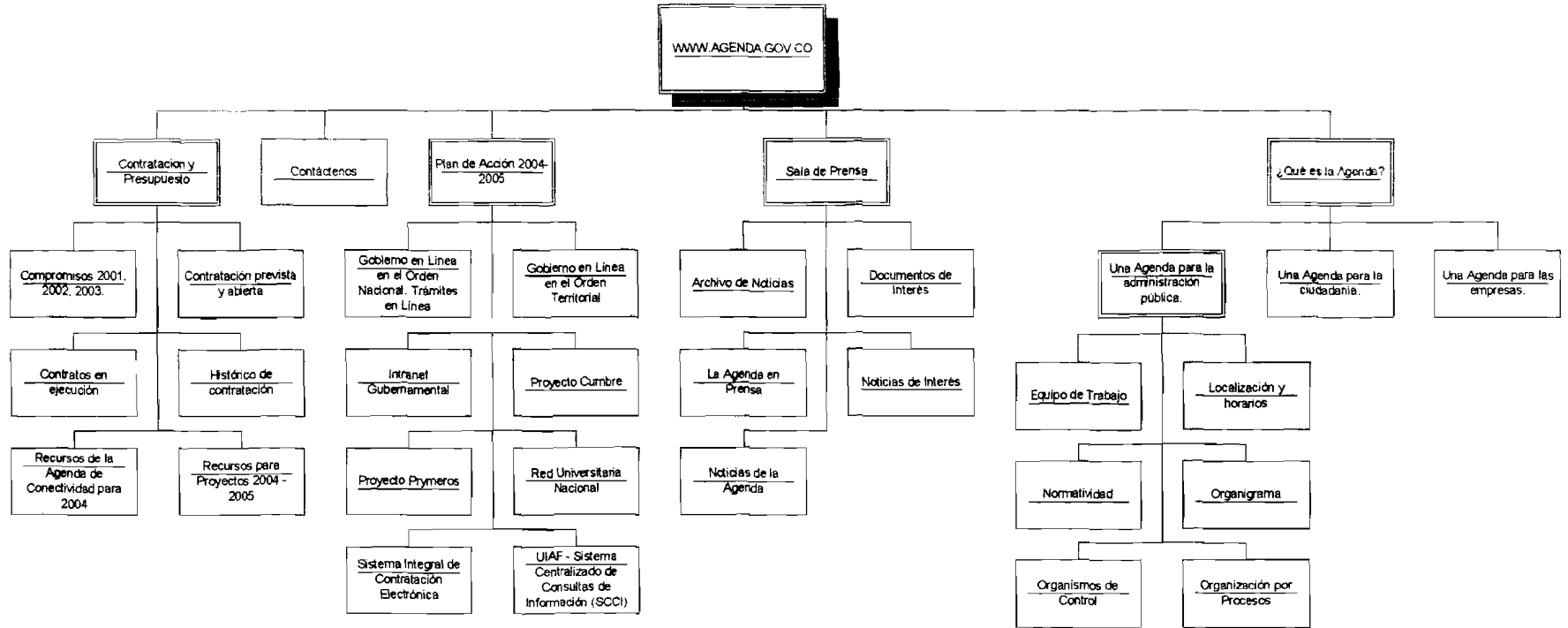
## Segundo portal

El análisis es una de las partes más importantes de este trabajo, no puedo negar que las preguntas se reorientan cada vez que se va adentrando a este punto. A continuación realizo el análisis del segundo portal, teniendo en cuenta las categorías anteriormente señaladas:

Enlace página	Descripción	Nivel
<a href="#">¿Qué es la Agenda?</a>	En esta página se explica en qué consiste el proyecto bandera del gobierno colombiano para impulsar el desarrollo de las TIC's	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Una Agenda para la ciudadanía.</a>	Sección dedicada a describir en qué consiste la agenda de conectividad orientada hacia los ciudadanos	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Una Agenda para las empresas.</a>	Sección dedicada a describir en qué consiste la agenda de conectividad orientada hacia las empresas, específicamente al proyecto Prymeros	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Una Agenda para la administración pública.</a>	En esta sección se enuncian los lineamientos que deben seguir los funcionarios públicos para el desarrollo del proyecto en las entidades del Estado	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Normatividad</a>	En esta página se definen las directrices y normas que el gobierno estableció para el proyecto	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Organización por Procesos</a>	Definición de los procesos relacionados con el desarrollo del plan de la Agenda de Conectividad	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Organismos de Control</a>	Define quien y cómo se desarrollarán las actividades de control del proyecto de la agenda	Nivel 1. Informativo. Nivel 3. control
<a href="#">Localización y horarios</a>	Determina dónde se ubican las oficinas de la Agenda, así como el horario de trabajo	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Organigrama</a>	Define cuáles son las áreas involucradas en el plan, así como las jerarquías y roles.	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Equipo de Trabajo</a>	Define cómo se conforman los equipos de trabajo de la Agenda	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Plan de Acción 2004-2005</a>	En esta sección se definen a nivel macro cuáles serán los proyectos que planea ejecutar la Agenda, en lo correspondiente a este año y el siguiente	Nivel 1. Informativo
<a href="#">Gobierno en Línea en</a>	Este es uno de los proyectos	Nivel 1.

<u>el Orden Nacional: Trámites en Línea</u>	bandera del gobierno, y pretende que todas las entidades del Estado cuenten con un portal en el cual se le entregue información a los ciudadanos, y se les habilite internet como medio para la realización de trámites	Informativo
<u>Sistema Integral de Contratación Electrónica</u>	En esta página se describen los lineamientos para que las entidades estatales hagan evidentes y públicos sus procesos de contratación, así como el control sobre los contratos	Nivel 1. Informativo  Nivel 3> Control
<u>Intranet Gubernamental</u>	En este punto se permite entrada a los funcionarios públicos al esquema de intranet de los organismos del Estado	Nivel 1. Informativo
<u>Gobierno en Línea en el Orden Territorial</u>	En este link se describe los lineamientos de la política de gobierno en Línea en el territorio colombiano	Nivel 1. Informativo
<u>UIAF - Sistema Centralizado de Consultas de Información (SCCI)</u>	Otro proyecto bandera del Estado, que consiste en desarrollar un sistema que le permita a funcionarios y ciudadanos realizar las consultas en un solo lugar	Nivel 1. Informativo
<u>Red Universitaria Nacional</u>	Esta es la red de universidades comprometidas y colaboras en el plan de la Agenda de Conectividad	Nivel 1. Informativo
<u>Proyecto Prymeros</u>	Este proyecto consiste en el desarrollo del proyecto de la Agenda para el apoyo y fomento de las TIC's en el pequeña y mediana empresa	Nivel 1. Informativo
<u>Proyecto Cumbre</u>	Este proyecto consiste en el apoyo a profesionales para que a partir del apoyo financiero y estratégico aumenten su capacidad cognitiva para el desarrollo de las TIC's en Colombia	Nivel 1. Informativo
<u>Contratación y Presupuesto</u>	En estos enlaces se esbozan todas las contrataciones por realizar, en ejecución y ya	Nivel 1 Información. Nivel 3. Control

<a href="#"><u>Contratación prevista y abierta</u></a>	finalizada, así como los presupuestos del Proyecto	Nivel 1 Información. Nivel 3. Control
<a href="#"><u>Contratos en ejecución</u></a>		Nivel 1 Información. Nivel 3. Control
<a href="#"><u>Histórico de contratación</u></a>		Nivel 1 Información. Nivel 3. Control
<a href="#"><u>Recursos de la Agenda de Conectividad para 2004</u></a>		Nivel 1 Información. Nivel 3. Control
<a href="#"><u>Recursos para Proyectos 2004 - 2005</u></a>		Nivel 1 Información. Nivel 3. Control
<a href="#"><u>Compromisos 2001, 2002, 2003.</u></a>		Nivel 1 Información. Nivel 3. Control
<a href="#"><u>Sala de Prensa</u></a>		Estos enlaces corresponden a toda la información de prensa asociada con la agenda, tanto la que publican como resultado de su desarrollo, como la proveniente de otras fuentes de prensa que mencionan o analizan los aspectos del proyecto
<a href="#"><u>Noticias de la Agenda</u></a>	Nivel 1. Informativo	
<a href="#"><u>La Agenda en Prensa</u></a>	Nivel 1. Informativo	
<a href="#"><u>Noticias de Interés</u></a>	Nivel 1. Informativo	
<a href="#"><u>Archivo de Noticias</u></a>	Nivel 1. Informativo	
<a href="#"><u>Documentos de Interés</u></a>	Nivel 1. Informativo	
<a href="#"><u>Contáctenos</u></a>		

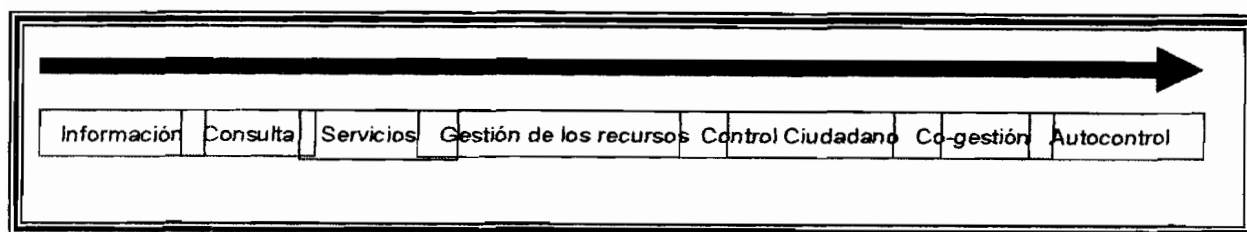


Este portal gubernamental que puede definirse como el que presenta las acciones gubernamentales que se están realizando para promover el uso de esta tecnología en los ciudadanos presenta en la mayoría de sus vínculos sólo el nivel informativo. Es decir que sólo se encuentra información descriptiva, que si bien la gente puede utilizar para “informarse” no tiene ningún sustento para promover la incidencia o la participación.

Sin embargo, hay que destacar dos vínculos importantes en este portal, los cuales aunque no estén en su máximo nivel de desarrollo, de acuerdo con la escala utilizada para este trabajo, permitirán a la gente acceder a la construcción de procesos transaccionales tales como: los trámites, conocer los estados de la contratación pública o los recursos que se van invertir en proyectos públicos. Por lo menos, hay que evidenciar el deseo de proponer este terreno. El tiempo dirá cómo será en la práctica.

Por otro lado, cabe anotar que es un primer momento y retomando la pregunta inicial de esta tesis de grado, el ejercicio de la ciudadanía está es un nivel pasivo, es decir que si bien existe una “sobresaturación de información”, el control ciudadano podría ejercerse a partir de ese contenido básico como los nombres de los funcionarios de las instituciones o el organigrama de las entidades, lo cual debería una

participación. Por otro lado, si bien Martínez señala los niveles como escala con la inclusión de esta categoría se podría definir un ámbito circular en el que si bien aún no se ha pasado un nivel, se puede ir haciendo énfasis en otro. Esto fue claro en el análisis de las dos páginas en las que se encontraban los niveles de información, consulta y control ciudadano al mismo tiempo. Es decir, se integra un nivel con otro, pero no es necesario la terminación total de un nivel para continuar con el siguiente, aunque no hay que negar que es necesario tener un terreno ¿cuándo se sube la escalera de la información, cuando la de consulta o cuándo la de control ciudadano? En los portales gubernamentales siempre están presentes e interactuando continuamente todas las categorías, si bien esto requiere un cambio en el perfil de ciudadano virtual que estén presentes todas en un mismo espacio, podría desarrollar una mayor participación de las personas.



**Gráfico 6:** Realizado por la autora: Todos los niveles están integradas, aunque son necesarios tenerlos consolidados se van integrando y siempre pueden permanecer en un mismo espacio.



#### **4. 3 ENCUESTA. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS**

En primera instancia, debo decir que cuando el trabajo de campo se une con la construcción del marco conceptual, llega un momento para el autor es que se sobrepasan los objetivos y de manera evidentes las respuestas de las personas abrirían cientos de puertas más para iniciar estudios que contribuirían a seguir desarrollando el terreno para aclarar de forma evidente qué significa el ejercicio de la ciudadanía a través de la Internet.

Es así como para determinar cuales son los conocimientos, expectativas y situación actual de algunos colombianos con respecto al manejo del concepto del ejercicio de la ciudadanía, se realizó una encuesta que pretendió recabar la información sobre este aspecto.

Para algunos, si no para la mayoría, antes de leer la encuesta y encontrarlos en sitios en los que de manera cotidiana se conectan a la red (centros educativos), recibir preguntas sobre el ejercicio de la ciudadanía se convirtió en pensar sobre su papel en la comunidad, pero sobre todo en entender y evidenciar que existen espacios que más allá de poner información, deben ser el terreno para exigir y decidir sobre lo que los afecta directa o indirectamente. En pocas palabras: de ser un ciudadano virtual activo.

herramienta inicial para realizar un seguimiento a las acciones gubernamentales.

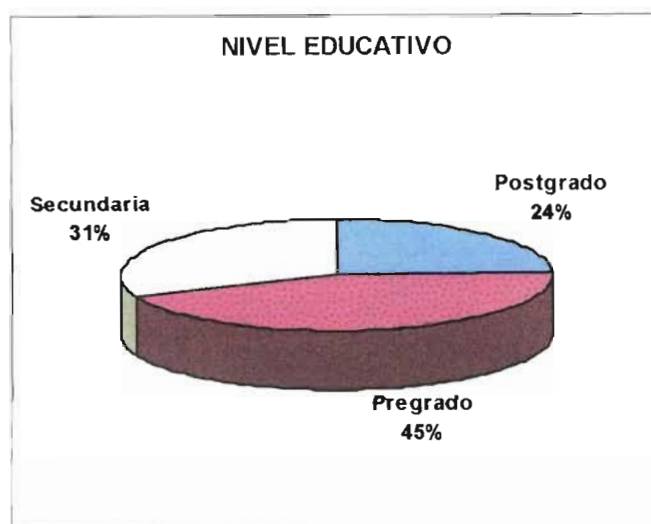
Esto evidencia que tal vez el gobierno está homogeneizando las herramientas de participación con la construcción de herramientas que se convierten en servicios para los ciudadanos, pero no en la formación de espacios de participación y no en la educación de las personas para promoverla dentro de la Internet.

En este sentido, la interacción es de una sola vía, el fomento de la participación es hacia la pasividad, a entregar contenidos informativos, pero no a utilizar las características de este medio para establecer interactividad, lo cual sí podría promover una mayor transparencia en las decisiones públicas.

Aquí dentro del modelo que se utilizó para el análisis habría que incluir dos nuevas categorías: servicios y gestión de los recursos, ya que si bien es una forma pasiva, los ciudadanos la utilizan de acuerdo con su necesidad de información.

Con estos dos niveles que estarían, después del de consulta y antes del de control ciudadano, se desarrollaría de manera más consistente y conceptual en concordancia con la política de Estado, la promoción de la

Las 45 personas escogidas tienen diferentes niveles de educación desde bachillerato hasta posgrados. Ellos han manejado Internet como parte de su rutina diaria. El tamaño de la muestra, es decir la cantidad de encuestados fue de 45 personas



El segmento de ciudadanos seleccionados correspondía a personas mayores de edad, con un nivel educativo mínimo de estudios secundarios, y otros con estudios de pre-grado (profesional o tecnología), algunos de ellos con un nivel de especialización profesional o postgrado.

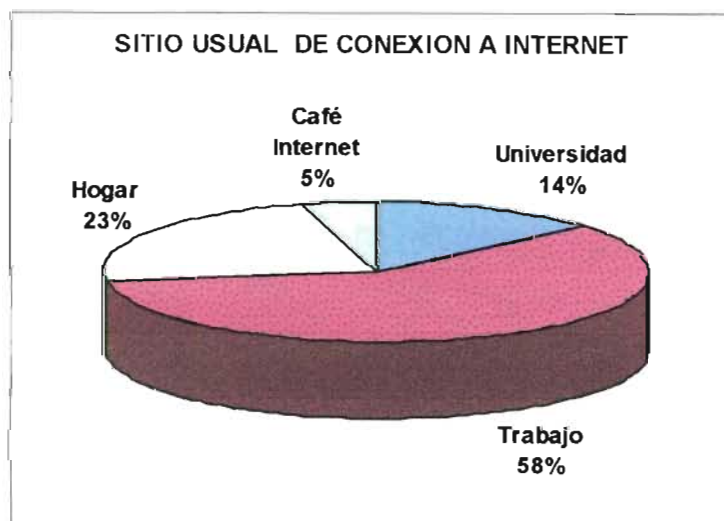
Estas personas fueron elegidas, teniendo en cuenta que se conectan a la red por lo menos 5 veces a la semana y según su nivel de estudio conocen algunos mecanismos de participación y por lo tanto, que son

ciudadanos de un país que tienen que ejercer derechos y practicar deberes como todos los otros ciudadanos.

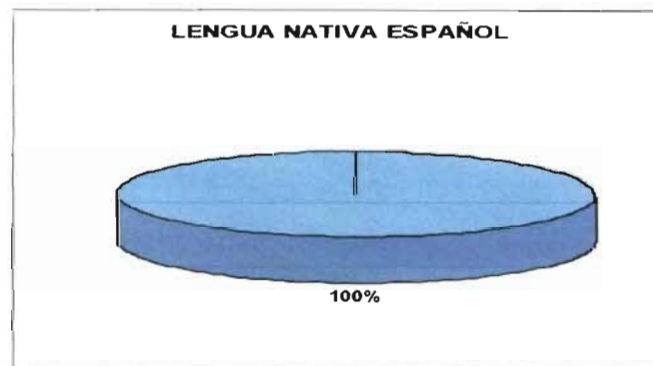
Igualmente son las personas que objetivamente tendrían la capacidad cognitiva y práctica de poder intervenir activamente en el ejercicio de la participación ciudadana para el desarrollo de las políticas gubernamentales.

El rango de edad de las personas encuestadas está entre los 18 y 29 años

Igualmente como se verá a continuación el sitio usual de conexión a la Internet de las personas encuestadas corresponde al trabajo. Sin embargo, los Café Internet, la Universidad y el Hogar también son un gran porcentaje de sitios en los que las personas se conectan a la Internet.



En Colombia la lengua oficial es el español y en este caso el 100% de los encuestados correspondían a personas nacidas en el país y su lengua nativa correspondía a la ya mencionada. La mayoría de las personas expresó no entender al 100% los contenidos que se le presentan en Inglés, pero sí les pareció relevante que en los portales gubernamentales la información estuviera en otro idioma, pues son conscientes del carácter universal del Internet y en consecuencia, ciudadanos de otro país pueden visitarlos.

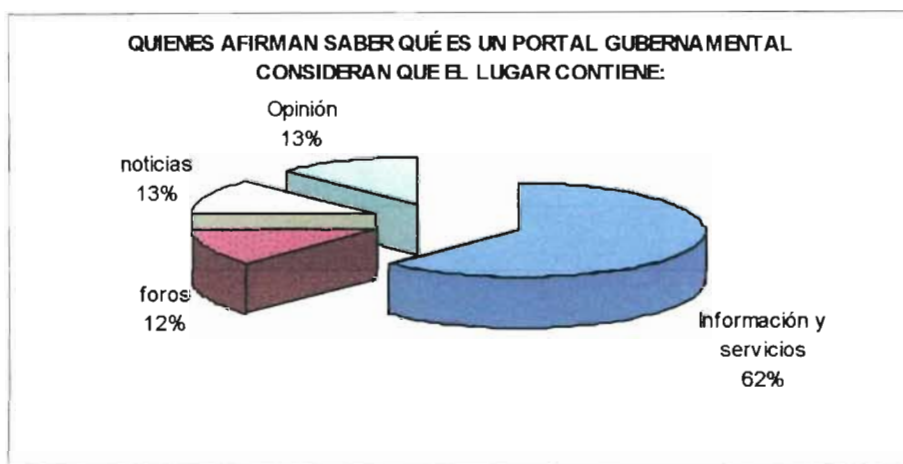


Los anteriores aspectos corresponden al análisis del segmento de ciudadanos escogidos para la realización de la encuesta.

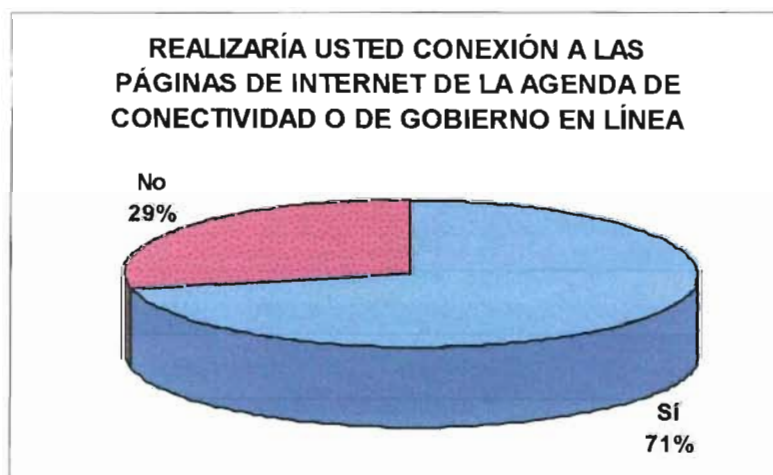
El siguiente caso corresponde al análisis de las respuestas obtenidas a partir de las encuestas.



Cuando les fue preguntado a los encuestados sobre si conocían qué era un portal gubernamental el 59% de las personas afirmaron conocer lo que significaba, y a su vez, coincidieron en sus explicaciones en que tales portales contenían los aspectos o espacios enunciados en el gráfico.

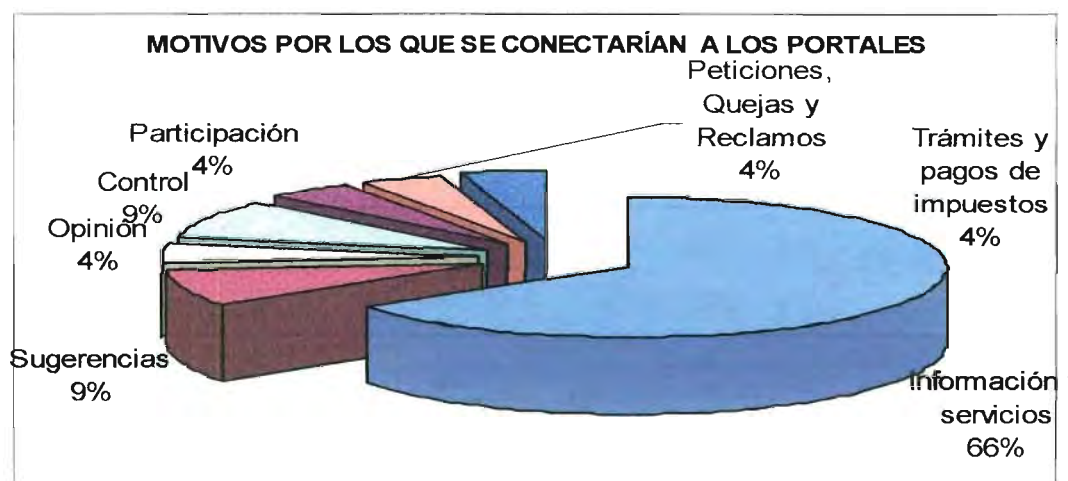


En el siguiente gráfico, se puede apreciar las respuestas a la pregunta 2 de la encuesta *"Realizaría usted conexión a la página de internet de la Agenda de conectividad o de Gobierno en Línea"*, ante la cual el 71% de los encuestados respondieron afirmativamente estar interesados.

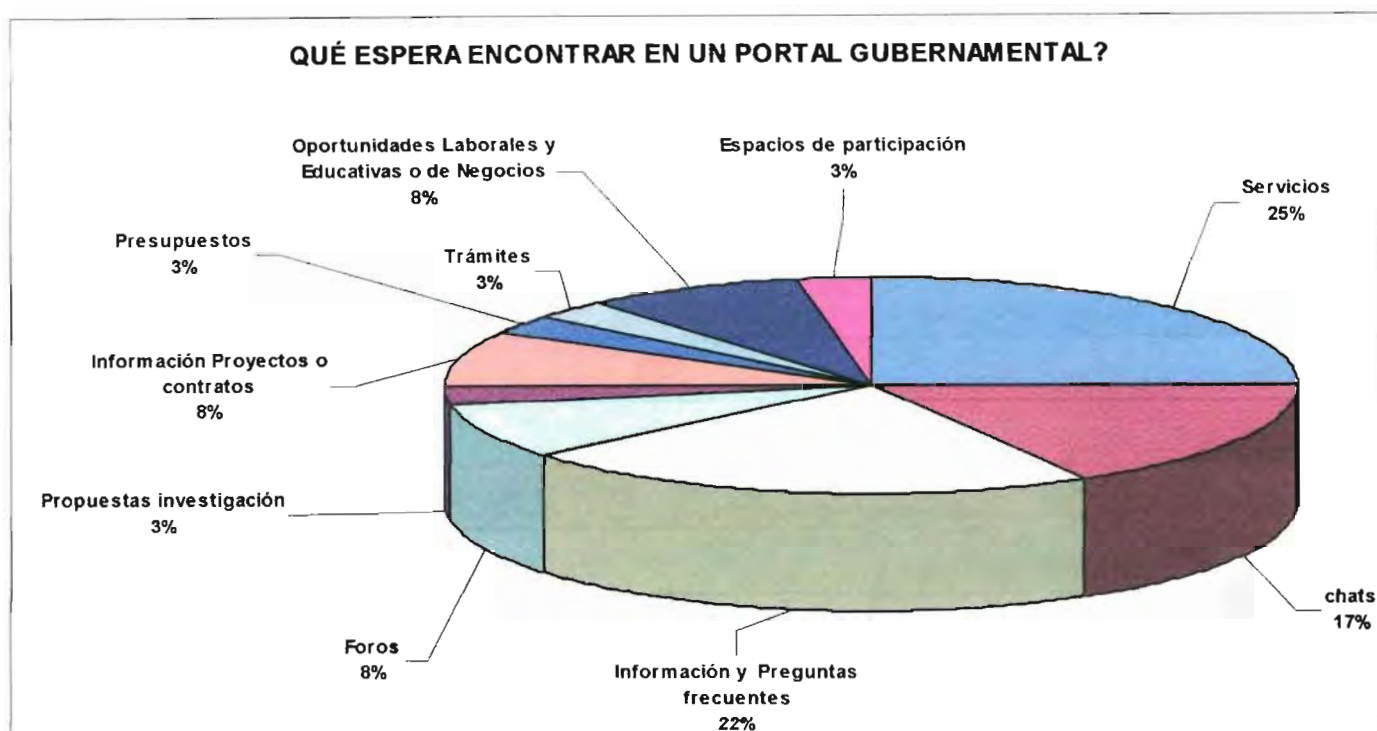


Esto abre una puerta interesante, ya que demuestra el interés de las personas hacia la posibilidad de establecer un medio de interacción entre los entes gubernamentales y los ciudadanos. Además de la Internet como herramienta hay que anotar que esto demuestra que sí existe una disposición para utilizar el Internet y en consecuencia, aprovechar el espacio para saber qué están pensando los ciudadanos. La promoción de la transparencia y poner en agenda pública la relevancia de la conectividad son dos aspectos que no se pueden dejar de lado dentro de un modelo de participación ciudadana.

Ya dentro del análisis de la motivación del por qué establecerían una conexión con tales portales, en este gráfico se esbozan los principales motivos. Si bien a más de la mitad de las personas las motiva conectarse a Internet, ya que allí encontrarían la información sobre una entidad gubernamental, no hay que dejar de lado el 9% de las personas que creen que este podría ser un mecanismo para ejercer control de las decisiones públicas (nivel 2 de participación) y la relevancia que tiene para las personas la consolidación de un espacio para realizar trámites u opinar sobre problemas que son cotidianos a su entorno más próximo.



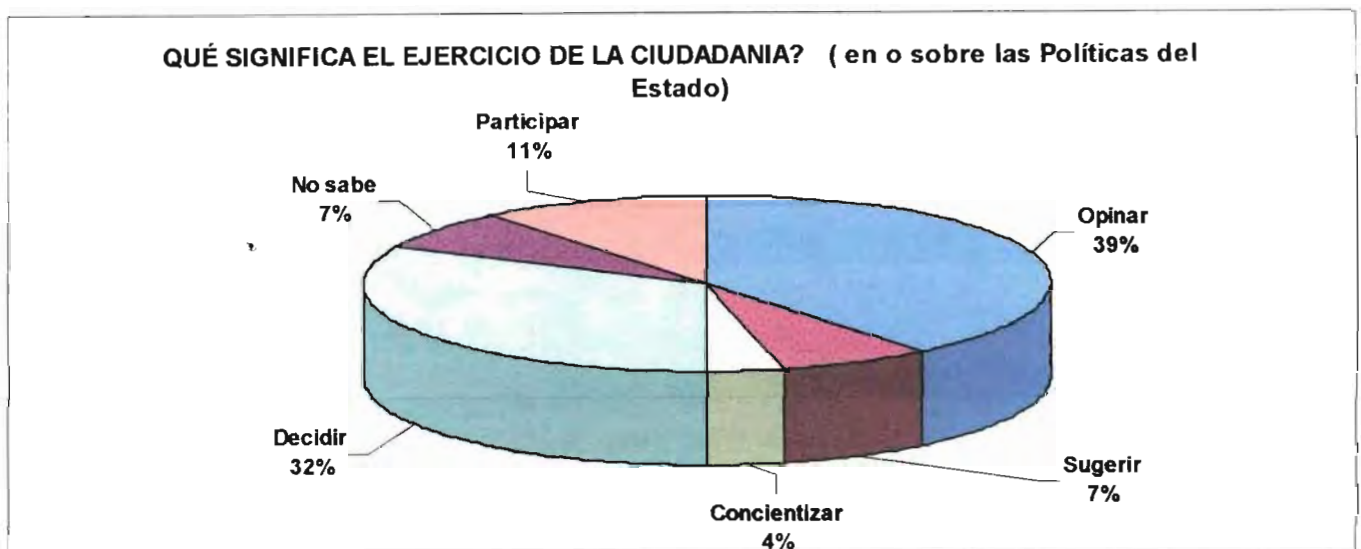
A la pregunta 3, que corresponde un análisis de lo que esperarían las personas encontrar en los portales gubernamentales las respuestas obtenidas son las siguientes.



Como se puede apreciar en el gráfico siguiente son bastantes diversas las necesidades que expresan los encuestados. Si bien lo que buscan son mecanismos de interacción con el Estado, básicamente para obtener la información que les permita conocer, controlar y participar en los servicios de las entes gubernamentales, un espacio en que se le entreguen las formas de resolver sus necesidades a través de servicios o los chats también son prioritarios en los vínculos que un portal



gubernamental debe tener. Esto demuestra la relevancia de fomentar **un otro virtual, alguien que responda, un interlocutor** en este tipo de portales. Me refiero con esto a que el Estado se debe comprometer a entregarle respuestas oportunas a los ciudadanos a través de este medio.

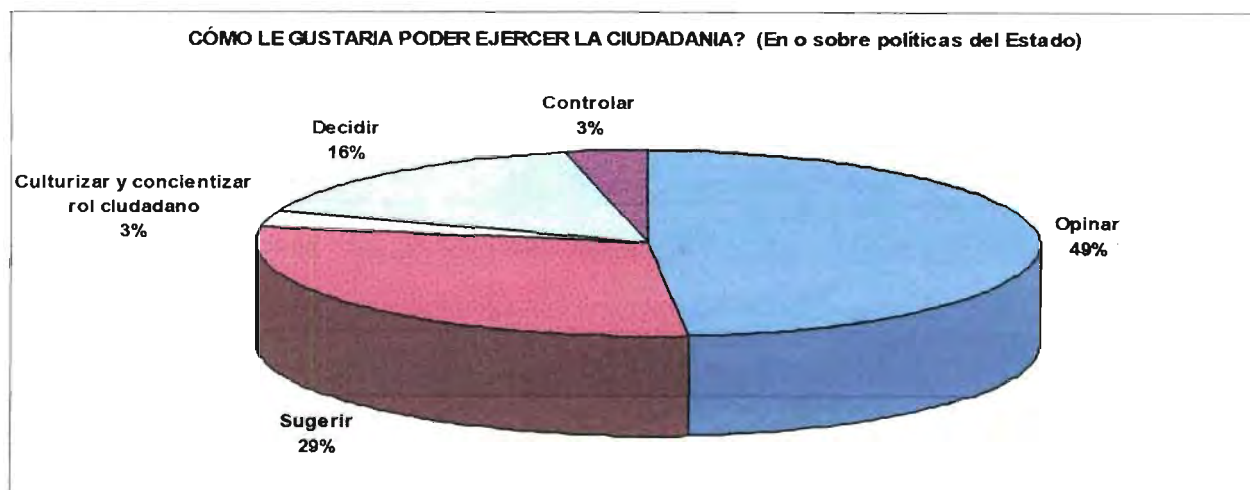


Las personas encuestadas encontraron bastantes aspectos que definirían en conjunto el ejercicio de la ciudadanía (Ver Gráfico). Sin embargo se encuentra que pocas personas conocen todo lo que implica plenamente el ejercicio de la ciudadanía. Aunque ciertamente sí coinciden en tres aspectos principales: decidir, participar y opinar.

Las personas quieren tener una participación más activa en el desarrollo de las políticas y proyectos del gobierno. Igualmente se determina que los ciudadanos desean opinar y decidir sobre lo que son las políticas del

gobierno, es decir, se quiere borrar la línea que hay entre los gobernantes y sus electores, para pasar a una instancia superior, donde se pretende ayudar al desarrollo de las actividades comunes, lo cual significativamente ayudaría en estos países, si se asegurara un nivel de compromiso social en tal desarrollo, proporcional a la capacidad de crear e implementar buenas políticas y proyectos

La respuesta a la pregunta sobre los mecanismos para ejercer la ciudadanía a través de internet arroja resultados bastante parecidos a lo que comprenden como concepto, y es así que en ese gráfico se establece las repuestas a la pregunta 5 de la encuesta.



Como caso especial igualmente aparece el concepto significativo de sugerir. Esto evidencia que la gente quiere opinar sobre lo que incide directamente dentro de su entorno, pero también sugerir acerca de aspectos a mejorar en la formulación de políticas públicas.

Cuando ya conceptualmente se ha determinado lo que significa el ejercicio de la ciudadanía, de cómo y qué espera el ciudadano del ejercicio de su ciudadanía, también se debe establecer si igualmente ellos estiman que la Internet puede ser una herramienta útil para fomentar el ejercicio de la ciudadanía (Eso está muy bien). Por eso las siguientes preguntas van enfocadas a establecer si apoyan la utilización de las herramientas de interacción y participación de la ciudadanía virtual, lo cual daría más aire al tratamiento de la propuesta de este trabajo

Por lo anteriormente esbozado, y como se demuestra en las siguientes gráficas, se presenta que la Internet puede ser el vehículo para establecer un mecanismo de participación ciudadana.

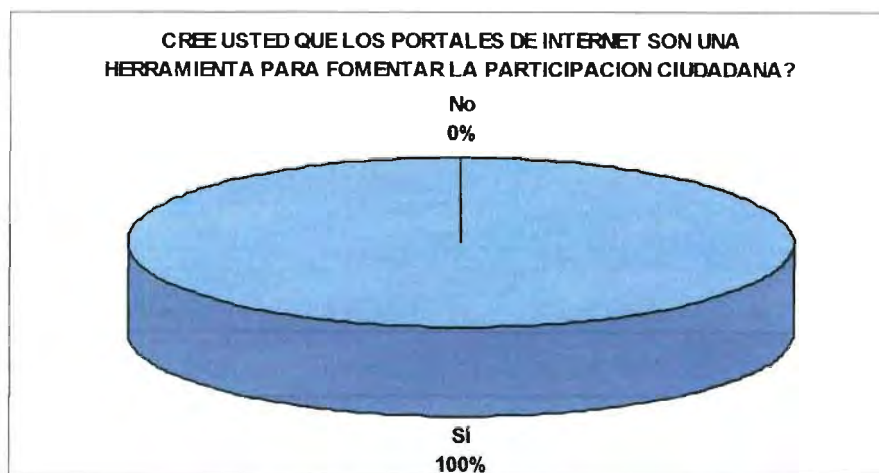
En la siguiente gráfica se demuestra que un alto porcentaje de la población cree (no ciegamente como se verá adelante) en el Estado, e igualmente se demuestra que sí existe un interés en participar. Cabe anotar que el nivel de participación lleva a conceptos bastantes profundos en donde no simplemente se quiere ser escuchado o

informado, sino también decidir, cuestionar o controlar sobre las acciones consideradas como públicas.

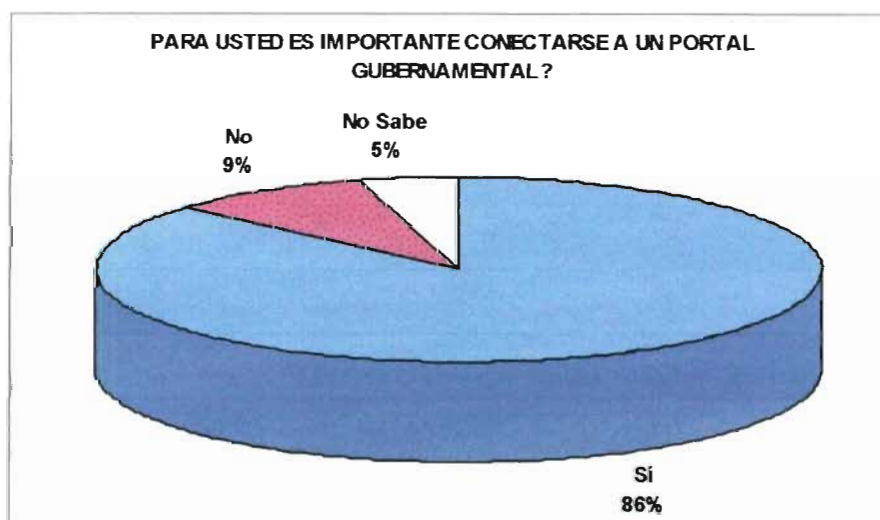


El porcentaje de personas que dicen no saber si creer o no, es por que no conocen actualmente la información y no pueden dar un juicio sobre la misma. Ahora bien, aunque el 68% de las personas confían en la información que eventualmente aparezca en un portal gubernamental, el 32% de ese porcentaje condiciona su creencia, ya que se crean desconfianzas hacia el gobierno y las prácticas que él ejerce sobre sus gobernados, y en consecuencia, de la información que coloca en sus portales de internet. Otro pequeño porcentaje (9%) estima que si bien la información puede ser verídica, en la mayoría de los casos aparece mucha más información sobre gestión comparada con lo que realmente el gobierno ejecuta, cuestionando así todas las actuaciones.

A la pregunta 7 de la encuesta, los consultados consideran ciertamente que los portales son una herramienta estratégica para fomentar la participación ciudadana, y ante esta pregunta la totalidad de los encuestados está completamente de acuerdo en que sí es un medio para la promoción del ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, también un 14% de los convencidos de las bondades de la Internet como mecanismo de participación, condicionan su respuesta, en la medida en que los mecanismos de participación realmente cumplan con su objetivo, y no se queden simplemente en palabras, o peor aún, se presten para el desarrollo de actividades nocivas para la sociedad, como el fomento de la corrupción. Es decir, debe existir el medio de interacción, pero igualmente se deben crear los mecanismos de control.

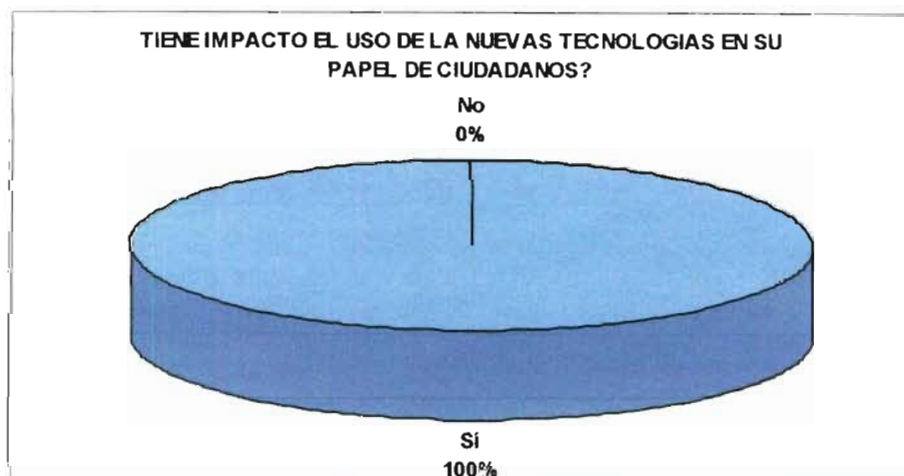


Para resolver la pregunta número 8, el 86% de los encuestados consideran que sí están interesados, y para ellos es importante conectarse a un portal gubernamental. Otro porcentaje (9%) no lo considera importante, y estas personas podrían ser catalogadas como personas que si bien están de acuerdo en que los portales gubernamentales ayudan a fomentar la participación, también no les interesa participar directamente en el desarrollo de las políticas del Estado. Igualmente en las respuestas se vieron los condicionamientos a su interés por participar, atribuyendo a la falta de confianza en los procedimientos que darían lugar al mecanismo de participación. ¿Alguien me responde? ¿Tienen en cuenta mi opinión? ¿Si la tienen en cuenta qué pasa?



Cuando les fue consultado a las personas sobre si las nuevas tecnologías tienen incidencia en el desarrollo de su papel como ciudadanos, la totalidad de las personas afirmaron que con el advenimiento de las Tecnologías de la Información se determinará las prácticas en que la gente ejerce su ciudadanía. En otras palabras, las personas están dispuestas a utilizar estos medios como vehículo para participar en las directrices gubernamentales, a cambio de otros mecanismos que usualmente están más llenos de formalismos, como una consulta popular a través de sufragios en las urnas, o los consejos comunitarios. Este punto es muy relevante, ya que de nuevo se deja evidente que la Internet como medio de participación debe convertirse en un debate público sobre los mecanismos de participación tradicional y por otro lado, acerca del enfoque que tienen la construcción actual de los portales gubernamentales.

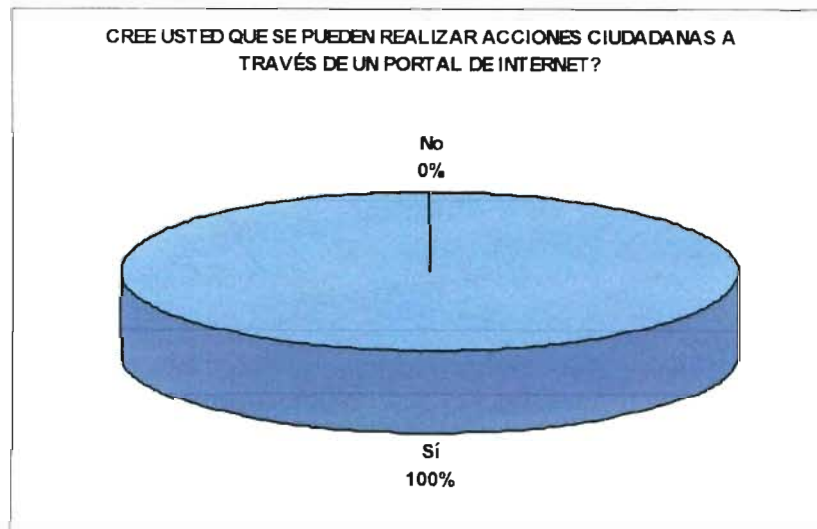
Como ya es habitual en todas las respuestas anteriores, los ciudadanos se muestran cautelosos al momento de cifrar su aprobación, mediante el uso de condicionales a la ausencia de credibilidad total en las instituciones, más no en la información que se pone en el portal.





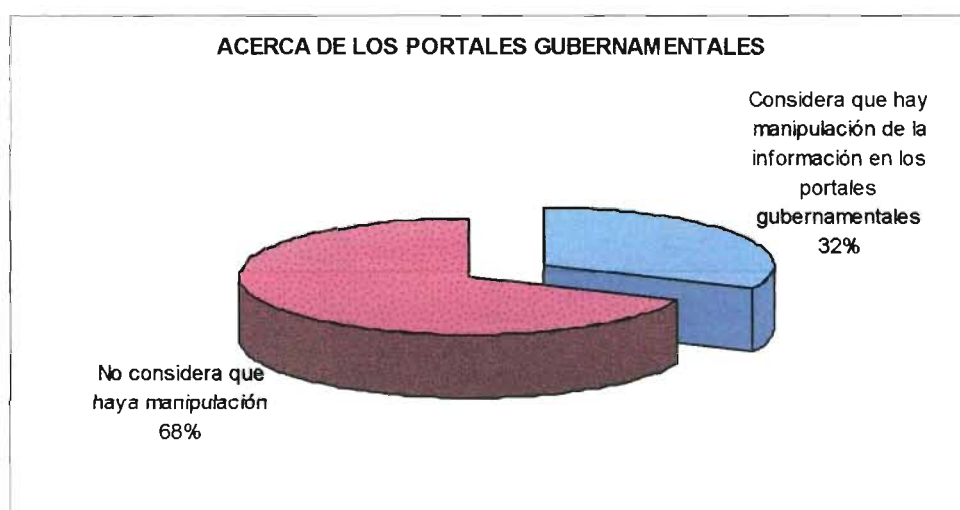
Las anteriores preguntas conllevan a pensar que efectivamente a través de los portales gubernamentales se pueden llevar a crear los mecanismos que permitan al gobierno a hablar con sus ciudadanos, de una forma más directa y abierta. Y a la vez una herramienta para que los ciudadanos decidan sobre las acciones que tienen incidencia dentro de sus entornos más comunes.

Las personas quieren usar estos medios para darse a escuchar y decidir sobre lo que desean para su país como se demuestra en este gráfico. Igualmente algunos condicionan sus respuestas al exigir transparencia en estos mecanismos.





Como parte del análisis de estas encuestas y que no estaba expuesto como una pregunta, pero que se pudo deducir de las respuestas de los encuestados, y que adquiere relevancia al momento de desarrollar este tipo de proyectos, es que existe una alta incredulidad hacia las instituciones del Estado. Las personas consideran que podría haber manipulación de los gobernantes por los medios de interacción, así como de la información ofrecida o recopilada. ¿Existe en los medios por qué no en la Internet?



Este es precisamente uno de los puntos que se debe trabajar para que haya un uso efectivo de este tipo de mecanismos. El reto se encuentra por parte de todos los actores sociales tanto Estado como ciudadanos deben promover herramientas que fomenten un vínculo de compromiso y confianza frente a la información, opinión o sugerencias que se realicen.

Es claro que los portales deben servir como un instrumento que fomenten la transparencia y en consecuencia, la legitimación de la Internet, pero también de las Instituciones a través de este medio. Debe ser un compromiso más que de “estar al aire” y proveer la infraestructura, de mantener una dinámica en la que las interacciones pasen por encima de los límites informativos para que las formas activas de participación tengan su terreno de evidencia y relevancia.

Este panorama indica que un portal gubernamental debe mostrar también la gestión efectiva del Estado y por lo tanto, de involucrar a la ciudadanía por medio de las acciones que realizan cotidianamente dentro de la esfera política.

El terreno existe, sin embargo hay ausencia de un abono permanente y orientado a crear espacios para ejercer la ciudadanía y participar.

#### **4.4. Los puntos encontrados**

En un primer momento se podría pensar que los resultados del análisis de contenido de los portales y las conclusiones de las encuestas están en contravía. No obstante, acá es importante pensar en la pregunta inicial del trabajo, cómo inciden los portales de Internet gubernamentales en el ejercicio de la ciudadanía por parte de personas que no están inmersas

dentro del mundo político, pero que sí están afectados por las decisiones que se toman.

Los resultados muestran en primera instancia, que en el país es muy incipiente la noción de ciudadano virtual, con esto quiere decir que las personas sienten que están participando por el sólo hecho de obtener información, acá es evidente la forma pasiva de interacción entre el ciudadano y las páginas de Internet.

Por otro lado, al no existir un mayor punto de exigencia para el gobierno por parte de los ciudadanos, los portales no son en una primera acción un canal legitimador de concertación de decisiones, que si bien serán tomadas por la instancia pública deberían ser la herramienta para consolidar transparencia y mostrar gestión.

En otro sentido, los ciudadanos ven saciadas sus expectativas de participación dado que ¿si no son escuchados en los espacios reales, qué deben esperar de lo virtual? No obstante la Internet facilita la comunicación de contenidos políticos, no tiene impacto sobre quienes no tienen un interés por la política. Otros estudios reportados por Putnam (2000) indican que no hay asociación significativa entre acceso y uso de la Internet con el compromiso cívico. Quiero aportar otra pieza de información en esta línea; los links de las páginas Web políticas casi no

ofrecen vínculos hacia quienes tienen puntos de vista opuestos y sólo vinculan a sitios con pensamientos compatibles. La red refuerza el aislamiento, la fragmentación y la intolerancia a la diversidad. Curiosamente, por el camino de la más moderna tecnología nos encontramos con comunidades de gente con similares intereses, orientaciones y valores.

Podría ser esta apreciación, una de las premisas que responden a la confianza presentada por la gente en las encuestas o tan sólo una manera de evidenciar el papel de liderazgo que deben tomar los gobiernos al estar en red. No es información, ni satisfacción de servicios. Son espacios de concertación y control ciudadano. Sin embargo, no hay que dejar de lado la consolidación de un ciudadano, que si bien en un primer momento necesita de información, sí está utilizando la herramienta para satisfacer algún tipo de necesidad. Lo que no hay que olvidar es que existe el espacio y personas que se atreven a usarlo.

### **MIRADA ESQUEMÁTICA**

- En el análisis de contenido de los portales en la mayoría de los casos, el 90% correspondía a nivel informativo. Sin embargo, existe una alta aceptación por parte de los ciudadanos a que la interacción con estos portales sólo sea la de proveer información.
- Hay una característica para tener en cuenta y que los ciudadanos sí creen que los portales gubernamentales en la red, pueden ser una manera de participar. No obstante, se debe dejar claro que hay una intención que de opinar y decidir a través de este medio.
- El gobierno debe entender que hay un terreno por desarrollar y que por lo tanto, no se debe limitar a proveer información.