

**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

### **3. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA**

En este capítulo describiré la metodología utilizada para dar respuesta a las preguntas básicas de este estudio, las cuales se fueron consolidando mediante la construcción de los marcos conceptual y de referencia. Las herramientas metodológicas se escogieron dado su pertinencia para determinar respuestas concretas a las tres preguntas específicas del estudio.

No hay que olvidar que el trabajo conceptual y teórico que he realizado me ha permitido construir una herramienta metodológica. Por esta razón, no hay que dejar de lado las articulaciones claves de esta tesis y que fueron el sustento para el desarrollo del trabajo de campo. Tampoco, que las herramientas metodológicas utilizadas se fundamentaron en todo el marco conceptual. Así que el modelo de Juliana Martínez y las nociones de incidencia y participación tenerse en cuenta para poder entender las conclusiones y resultados.

#### **PREGUNTAS BASES**

1. ¿Qué tipo de participación ciudadana se está generando a través de los portales de Internet del gobierno?
2. ¿Qué herramientas se utilizan para fomentar la participación ciudadana?
3. ¿Qué incidencia tiene la participación ciudadana a partir del surgimiento de los portales de Internet gubernamentales?

Después de tener claras estas tres premisas, el trabajo de campo se enfocó en el desarrollo de la construcción de las herramientas de investigación para

analizar las condiciones en que los portales de Internet apoyan el ejercicio de la ciudadanía. A través de la aplicación de estas dos herramientas quería responder a estas preguntas, pero debo declarar que durante la aplicación de estos instrumentos salían muchos más cuestionamientos. Sin duda alguna es un campo que merece la realización de muchas investigaciones sobre el tema.

Es así como decidí aplicar dos instrumentos metodológicos:

### **3.1. Análisis documental**

En la primera etapa se analizó la información que contienen dos portales gubernamentales específicos: [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co) y [www.agenda.gov.co](http://www.agenda.gov.co).

Se escogieron estos dos sitios dado que el primero es el espacio oficial de las acciones que se están desarrollando en relación con la noción de gobierno en línea y el segundo, corresponde al sitio oficial de la agenda de conectividad colombiana.

El **análisis documental** es la operación que consiste en seleccionar las ideas informativamente relevantes de un documento a fin de expresar su contenido sin ambigüedades para recuperar la información en él contenida. Esta representación puede ser utilizada para identificar el documento, para procurar los puntos de acceso en la búsqueda de documentos, para indicar

su contenido o para servir de sustituto del documento. El análisis puede tomar la forma de un sumario, un resumen, un índice alfabético de materias o códigos sistemáticos.

El análisis documental cubre técnicas tradicionales de bibliotecas, tales como catalogación, clasificación y resumen, además de técnicas informáticas como la indización automática y la recuperación de la información almacenada en ordenadores mediante el lenguaje natural.

Este análisis se realiza persiguiendo el fin práctico: recuperar la información que no es una tarea simplemente rutinaria, ni tan sencilla como resulta al parecer para algunos usuarios que desconocen cuanto trabajo previo ha habido que realizar para que el reciba la documentación que necesita.

Con el análisis de las páginas buscaba específicamente evaluar los recursos virtuales tales como chat o foros, que se le estaban entregando a través de este medio a los distintos navegantes para que más allá de obtener información, tuvieran un espacio en el que fueran respondidas algunas de sus dudas con respecto a los contenidos que allí se presentaban.

En este sentido, buscaba analizar qué tipo de interacciones, pasiva o activas, basándome en el concepto de Albornoz, se presentaban a través de estos dos portales. Es así como observaba si tan sólo la entidad les estaba entregando información para explicar decisiones y conceptos, o por el

contrario generaba espacios en los que se podrían expresar de manera individual o colectiva posiciones en relación con un asunto público.

También, además de utilizar estas nociones del marco conceptual, tuve en cuenta para este análisis los objetivos de la estrategia del Gobierno en Línea, la cual busca mejorar el funcionamiento y la eficiencia del Estado, mejorar la transparencia del Estado y fortalecer el control social sobre la gestión pública y fortalecer la función del Estado de servicio al ciudadano a través del uso de tecnologías de la información. En este sentido, el estudio buscaba examinar las intenciones del gobierno en relación con el fomento de la participación ciudadana a través la Internet.

En el desarrollo de esta construcción visité durante tres semanas continuas (diciembre 2003-enero 2004) en la noche las páginas (7 pm – 9: 00 pm) y después semanalmente (enero 2004) también en horas de la noche. Así me puse en una posición en la que como una usuaria miraba qué tipo de información me interesaba utilizar y qué tanto me servía para analizar un contexto social y específico en cuanto al tema. Cabe anotar que la página de gobierno en línea conservó siempre su estructura visual, pero la página de la agenda sí cambió este aspecto, lo que implicó una reacomodación de la relación que yo estaba teniendo con la evaluación de estos sitios.

Para cumplir con este fin los pasos que he seguido para el análisis de contenidos son:

- Navegar cada sitio como si fuera un usuario.

- Realizar el mapa de navegación de los sitios identificando el tipo de información que tiene cada una.
- Evaluar los espacios que tienen las páginas para interactuar con el usuario.
- Analizar la gestión de los recursos para concebir un canal de interacción con el usuario a partir de las escalas de participación desarrolladas por Juliana Martínez, (Información, consulta, control ciudadano, co-gestión u autogestión), las cuales están descritas en el marco conceptual y después me entregaron las herramientas para construir mi capítulo de conclusiones.

### **3.2. Encuestas**

Las encuestas que se utilizaron fueron de respuesta abiertas y se realizaron 45 ciudadanos de estratos sociales de nivel socio económico entre 3 y cinco, los tenían acceso a servicios públicos como agua, luz, teléfono y gas y además poseen la posibilidad de conectarse a Internet.

Se hicieron en centros educativos de la ciudad de Bogotá y Bucaramanga previa autorización de estos entes. Antes de aplicarla se les explicaba el objetivo de ésta y se respondían las preguntas que tenían los que iban a ser encuestados Esta fase del proyecto se hizo durante el mes de febrero 2004 en las ciudades de Bogotá y Bucaramanga en tres fines de semana.

En las encuestas se buscó evaluar la percepción que tenían las personas de los portales gubernamentales, pero sobre todo analizar si evidenciaban la

importancia de este medio de comunicación interactiva para ejercer la ciudadanía. De esta manera y basada en el perfil de "ciudadano virtual" que describí en el marco conceptual miraba más allá que si el portal les proveía de herramientas, qué esperaban ellos de un portal gubernamental y cómo las utilizaban.

Se preguntó específicamente sobre el portal de la Presidencia de la República y de la Agenda de Conectividad dado que la primera es la "voz oficial" de la información proveniente del gobierno y la segunda es el sitio gubernamental de la instancia que determina y coordina todas las estrategias de acceso a las Nuevas Tecnologías de la Información en Colombia

Se decidió realizar una encuesta<sup>22</sup> dado que este instrumento recoge información de una muestra y por lo tanto, me permitió tener elementos para consolidar una tendencia con respecto al perfil de ciudadano virtual y también registrar hacia dónde tiene que apuntar el estado para del desarrollo de este espacio.

El siguiente es el modelo de la encuesta que se aplicó:

---

<sup>22</sup> <http://www.edustatspr.com/documentos/encuesta.pdf>

## MODELO DE LA ENCUESTA

-Esta encuesta tenía como fin evaluar la efectividad de dos portales de Internet gubernamentales en concordancia con las necesidades de relación de los ciudadanos.

- Nombre
- Sitio en el que realiza la conexión
- Profesión
- Nivel educativo
- Lengua que habla
- Edad
- ¿Sabe usted qué es un portal de Internet gubernamental?
- ¿Realizaría usted conexión a la página de Internet de la Presidencia de Colombia o de la Agenda de Conectividad?
- ¿Por qué?
- ¿Qué espera encontrar en un portal gubernamental? ¿servicios, espacios para charlas, respuestas a las inquietudes más frecuentes?
- ¿Qué significa para usted el ejercicio de la ciudadanía?
- ¿Cómo le gustaría poder ejercer la ciudadanía en estos portales?
- ¿Cree en la veracidad de la información que usted encuentra allí?
- ¿Cree usted que los portales de Internet son una herramienta para fomentar la participación ciudadana?
- ¿Para usted tiene importancia conectarse a un portal gubernamental?

- ¿Tiene impacto el uso de las nuevas tecnologías en su papel de ciudadano?
- Finalmente, cree usted que se pueden realizar acciones de ciudadano a través de un portal de Internet?

Después de aplicar la encuesta, realicé el análisis de información a través de la tabulación de los datos y la consolidación de los gráficos en concordancia con la pertinencia del estudio. Finalmente, hice las conclusiones. Sin embargo, en este punto cabe anotar que de varias de las preguntas que estaban definidas en la encuesta, salieron otros resultados. Es decir, que sólo se conformó un grupo de conclusiones estrictamente de las preguntas, sino que se utilizó estos recursos para evaluar de manera más precisa la relación de los ciudadanos y el estado a través de un portal gubernamental.

### **MIRADA ESQUEMÁTICA**

- Se utilizaron como herramientas metodológicas el análisis de contenidos y las encuestas, las cuales permitieron realizar una descripción y un análisis confrontando el modelo propuesto por Juliana Martínez y los conceptos de formas activas y pasivas de participación.
- Estos instrumentos me permitieron generar muchas más preguntas sobre el tema y por lo tanto dejar abierta el espacio para el inicio de otro tipo de estudios.