

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y LA DEMOCRACIA DIGITAL.

Los Dilemas y Desafíos de la Participación Electrónica en Bogotá.

**TÉSIS DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA.**

MANUEL EDUARDO RIAÑO

**DIRECTORA: SANDRA GARCÍA JARAMILLO, PHD.
ESCUELA DE GOBIERNO ALBERTO LLERAS CAMARGO**



**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, COLOMBIA
2010**

TABLA DE CONTENIDOS

Agradecimientos

Introducción.....	6
-------------------	---

Capítulo I

1. Definición del Problema: Los <i>Neoterics</i> y la adaptación de la administración pública.....	10
1.2 El Santo Grial: La Nueva Gerencia Pública y sus alcances.....	15
1.2.1 La <i>sacralización</i> de los modelos gerenciales: Distancias y críticas al modelo NGP.....	21
1.3 Gobierno Electrónico y la Administración electrónica: ¿El fin de la Nueva Gerencia Pública?.....	22
1.4 ¿Qué es la Democracia Digital?.....	28

Capítulo II

2. La paradoja de la tecnología en la participación ciudadana.....	31
2.1 Del modelo <i>ciudadano-cliente</i> al modelo <i>ciudadano-accionista</i>	35
2.3 Cerrando la Brecha Digital: Participación e inclusión Digital en Colombia.....	38

Capítulo III

3. Participación Electrónica en Bogotá. Estudio de caso del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, IDPAC.....	41
3.1 Diseño Metodológico.....	44
3.2 Análisis DOFA y PESTAL-D del IDPAC en Bogotá.....	47

Capítulo IV

4. Conclusiones.....	56
----------------------	----

Bibliografía.....58

Anexos.....62

Anexo 1. ¿Qué es el Programa Agenda de Conectividad y la Estrategia Gobierno en Línea? Marco jurídico del Gobierno electrónico en Colombia.

Anexo 2. Penetración de Internet en Latinoamérica 2009

Anexo 3. ¿Y los vecinos qué? Experiencias de Participación electrónica

Anexo 4. Conocimiento e inserción en los espacios de Participación en Bogotá (2008)

Anexo 5. Marco jurídico de la Participación ciudadana en Bogotá

Anexo 6. Formulario de Encuesta para Funcionarios, Académicos y Participantes

Alenda Lux Ubi Orta Libertas

Dedicado a Marco Simón.

Agradecimientos

Quiero utilizar este espacio para agradecer enormemente a todos los funcionarios, profesores, líderes y miembros de las organizaciones participantes en los programas del IDPAC que contribuyeron significativamente tanto en la recolección de información necesaria para el desarrollo de este estudio como con comentarios útiles para realización de la misma. Igualmente a mi madre y mi hermana que me han impulsado durante los años de mi formación académica a seguir adelante y me han inculcado con mucho amor los valores de honestidad y trabajo duro. Por supuesto debo agradecer también a mi prometida por su paciencia, comprensión y cariño durante todo este proceso.

ABSTRACT

Muchos gobiernos alrededor del mundo se han dado a la tarea de proveer tantos servicios y trámites de manera electrónica como les sea posible. Entre las muchas razones que subyacen estos proyectos, se encuentra la creencia de que el uso de la Internet y las tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) pueden jugar un rol significativo en la re-inclusión de los individuos aislados de los procesos de participación política. La literatura existente expone que la evolución de la denominada Nueva Gerencia Pública ha implementado un modelo de gestión digital en la administración pública. Estas nuevas tendencias están enmarcadas dentro de los modelos de Gobierno electrónico y se destacan principalmente procesos como la democracia o la participación electrónica con ayuda de las TIC. La investigación presente responde a la pregunta de en que medida los objetivos trazados por el IDPAC pueden crear oportunidades de desarrollo en los procesos de participación electrónica en Bogotá. De esta manera se realiza un análisis del entorno de la participación en Bogotá y se proponen unas estrategias para fomentar y fortalecer la participación a través de la implementación de un modelo de oportunidades para el desarrollo de la participación en línea.

Palabras Clave: Participación electrónica, Democracia electrónica, Gobierno electrónico, Nueva Gerencia Pública, Participación Bogotá.

1. Introducción

El tema de la participación y de la inclusión digital en Colombia es complejo y abarca diferentes esferas. Por ejemplo, hace parte no sólo de la agenda social y política, sino también de la económica y cultural del país. De ahí que la política de participación e inclusión digital haya sido materia de preocupación de diferentes gobiernos nacionales, incluido el actual. No en vano, la presente administración resalta en su Plan Nacional de Desarrollo, el papel de la participación y la inclusión como motor político del engranaje de la sociedad.¹ De esta forma, el gobierno propone dinamizar la participación como medio para jalonar y recuperar la confianza en las instituciones estatales, todo esto atado a la perspectiva de un Estado Social de Derecho, como mandato de la Constitución Política colombiana.

En la misma dirección, se ha relacionado el tema de la modernización estatal con aspectos como transparencia, la eficiencia y la calidad de la administración pública. La modernización de la que se habla contempla la inserción de nuevos modelos gerenciales y la aplicación de nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la actividad gubernamental y por supuesto en los servicios y la interacción que se presenta entre los ciudadanos, las empresas y el Estado. Dentro de estos sistemas de prestación de servicios se habla de la capacidad de estos nuevos modelos para incentivar la participación y la inclusión de ciudadanos que normalmente han permanecido al margen de la actividad política participativa. La nueva literatura acerca de la inclusión ciudadana expone que el acceso a las TIC y la ampliación de su cobertura posibilitan el acceso de información de doble vía ente la ciudadanía y las instituciones gubernamentales, creando nuevos espacios de participación ciudadana y así mismo nuevas formas de rendición de cuentas por parte de los gobernantes (Alcock 2001,

¹ El actual Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: Desarrollo para todos, en su Capítulo 3: La infraestructura para el desarrollo, contempla en su acápite 3.6.3 la inclusión digital como el servicio y acceso universal a las Tecnologías de Información y Comunicaciones. Además plantea la implementación de nuevos programas conducentes a la reducción de la brecha en apropiación de las TIC y el desarrollo de capacidades en TIC. Así mismo plantea que “el desarrollo de competencias básicas que permitan a la población, más específicamente a estudiantes y docentes, apropiarse y utilizar adecuadamente la información y las TIC, es uno de los mayores desafíos en la reducción de la brecha digital” (PND 2006). De igual manera delega al Ministerio de Comunicaciones (Hoy ministerio de las TIC), en coordinación y cofinanciación con el Ministerio de Educación Nacional y el Sena, para adelantar un plan de alfabetización en TIC mediante el cual: (1) se definan las competencias básicas en TIC que serán necesarias en cada uno de los niveles de educación; (2) se promueva la incorporación de las competencias básicas en TIC en los programas educativos.

Dinsdale 2002, Kamarck 2004, Holzer 2004, Aires 2006). De esta manera, cada vez con mayor frecuencia dentro de los círculos académicos se sostiene que las TIC tienen el potencial de hacer de la participación ciudadana un elemento más dinámico dentro del proceso de elaboración de políticas públicas (O’Looney 2003, Velázquez 2003, Holzer et. al. 2004, GTZ 2006) y se expone de manera complementaria, además, que las TIC pueden facilitar las prácticas y los mecanismos de participación ciudadana “avanzando hacia nuevas maneras de hacer política, con una información más amplia y directa y una mayor comunicación entre representantes y representados” (Colombo 2007: 10). Además, como lo expresa el profesor Vetter del Instituto de Desarrollo Sostenible, el potencial de la Internet, su infraestructura, sus tecnologías relacionadas, sus contenidos y sus comunidades virtuales son ampliamente reconocidos como factores altamente importantes en el crecimiento económico de los países en desarrollo (Vetter et.al. 2009)², por supuesto su potencial deliberativo y de acceso a la información hace de ésta una herramienta atractiva para la consolidación de la participación en escenarios democráticos.

Este potencial de las TIC, al parecer, ha sido reconocido por las administraciones locales en Bogotá. La ciudad de Bogotá ha sido líder a nivel nacional en cuanto a la cobertura, infraestructura, implementación y uso de las TIC³. Durante las tres últimas administraciones distritales se han implementado políticas basadas en el modelo de gobierno electrónico (gobierno en línea o *e-government*) que incentivan la inclusión y participación de grupos que han sido tradicionalmente aislados de las esferas políticas en la ciudad⁴, sin embargo, el reto de crear nuevos espacios para legitimar su participación y catalizar su inclusión política participativa a través de medios electrónicos y herramientas de Internet es un nuevo reto para la ciudad. Es por esa razón

² Una reciente investigación transnacional realizada por el Banco Mundial y conducida en más de 120 países con datos entre 1980 y 2006 arrojó que cada 10 puntos porcentuales de crecimiento en el acceso a Internet de banda ancha resultaban en un 1.38% de incremento en el PIB per cápita de países en desarrollo (ver <http://go.worldbank.org/M84QRX7P80>).

³ Según la encuesta “Uso y penetración de las Tecnologías de la información y la Comunicación (TIC) en personas y hogares” realizada por el DANE en marzo de 2009, la ciudad de Bogotá cuenta con el indicador más alto (91.2 %) de personas que poseen teléfono móvil, el total nacional se ubica en 83.2%. El índice para Bogotá de nuevo es el más alto para hogares con computador (46.8%) y con acceso a Internet (21.2%) siendo los porcentajes para el promedio nacional 22.8% y 12.8% respectivamente. Para el porcentaje de usuarios que usaron Internet en cualquier lugar durante el último año, los resultados arrojaron para Bogotá de nuevo el porcentaje más alto con un 46.8% siendo el total nacional el 37.5%. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/pres_tic_mar09.pdf

⁴ Como el proyecto de Bogotá Digital que en síntesis es un acuerdo de colaboración entre la administración de Bogotá y las compañías Intel y ETB que busca estimular entre otros el comercio electrónico, el gobierno en línea (*e-government*) y la industria de contenidos.

que para el presente estudio, voy a identificar la manera en que la ciudad de Bogotá ha utilizado sus mecanismos institucionales y las herramientas tecnológicas para desarrollar oportunidades de participación electrónica. Para fines metodológicos el problema de investigación recaerá sobre la siguiente pregunta: *¿En que medida los objetivos trazados por el IDPAC pueden crear oportunidades de desarrollo en los procesos de participación electrónica en Bogotá?* Con el propósito de identificar los mecanismos institucionales de participación en la ciudad, se analizará el desempeño, los rangos de acción así como las áreas de intervención del Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal (IDPAC) en Bogotá, al ser éste la entidad encargada del fomento y fortalecimiento de los espacios e iniciativas de participación local en la ciudad. El objetivo de este ejercicio recae en la necesidad de establecer indicadores que nos permitan conocer el grado de desarrollo de los mecanismos tendientes a incentivar la participación e inclusión electrónica en la ciudad.

A manera de hipótesis se propone en este estudio que la participación electrónica, es decir los procesos de participación ciudadana que se hacen con la ayuda de las TIC y básicamente a través de la Internet, tiene la capacidad para atraer a grupos poblacionales excluidos y también sirve como herramienta para la eficiencia y la transparencia en la administración pública. En este punto es conveniente aclarar que mientras que los procesos de participación ciudadana ‘ordinarios’ están compilados en aquellos que relacionados en la Ley 134 de 1994⁵, los procesos de participación ciudadana electrónica no tienen una base jurídica propia que los determine. No obstante, todos los procesos de participación que se relacionan en la mencionada ley son sujetos de tener una vía alternativa de manera electrónica siempre y cuando exista la infraestructura para llevar a cabo dicha labor. Para sintetizar, la diferenciación que existe entre los mecanismos ‘ordinarios’ de participación y aquellos electrónicos es la vía por la que se realizan estas instancias, si bien físicamente a través de las instituciones y sus funcionarios o bien a través de canales digitales y vínculos electrónicos establecidos en la Internet. Para dar un ejemplo, la Constitución Nacional y por supuesto la ley 134 establece como formas de participación democrática (Título IV, Capítulo 1 de la CPC), el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo

⁵ La ley 134 de 1994, también conocida como la Ley de participación Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles a nivel nacional, departamental, municipal y local. Entre estos mecanismos se destacan el referendo; la consulta popular, la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Ver además anexo 4.

abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. En este orden de ideas la innovación que conlleva la adopción de las TIC a los procesos de participación, hace que por ejemplo iniciativas como el voto puedan realizarse no solo de manera física como se realizan actualmente, es decir que los ciudadanos se acerquen a un punto de votación y depositen sus votos en urnas predeterminadas para ello, sino que además puedan existir canales de acceso a estas prácticas participativas con ayuda de la Internet en donde existan urnas virtuales y se pueda hacer buen uso del mecanismo democrático desde cualquier aparato con acceso a la red.

Ahora bien, la estructura del texto va a estar dividida en cuatro secciones. La primera y segunda parte abordan cuestiones teóricas mientras que la tercera parte aborda un estudio de caso. Así las cosas, la primera parte del estudio va a estar dedicada a examinar teóricamente el modelo de Nueva Gerencia Pública (NGP). Esta parte del estudio analizará las tendencias de cambio en la administración pública por cuenta de este modelo gerencial y los nuevos giros teóricos en este campo principalmente aquellos cambios involucrados por la evolución y uso masivo de las TIC. Estos procesos están conectados con la adecuación de nuevos servicios y accesos de información electrónica por medios digitales a cargo de las instituciones de gobierno, alrededor de lo que se denomina como la transición al Gobierno Electrónico (GE) o *e-government*. Este modelo involucra procesos tales como gobernanza electrónica (*e-governance*), Gobierno móvil (*m-government*), democracia electrónica (*e-democracy*) participación electrónica (*e-participation*) entre otros. La segunda parte se dedicará al estudio y descripción de las prácticas de participación política y de participación electrónica por parte de la ciudadanía; igualmente se analizarán los conceptos de inclusión digital y brecha digital como componente necesario para entender la propuesta de la participación electrónica como un espacio alternativo de la oferta participativa en la ciudad. La tercera parte del estudio se dedicará a responder el problema de investigación propuesto para el estudio. Estos procesos serán revisados desde las prácticas y herramientas electrónicas de rendición de cuentas que se han dispuesto para la ciudadanía y desde los mecanismos electrónicos que se disponen para garantizar la inclusión en el diseño de políticas públicas a través de las TIC en Bogotá y cubrirá las experiencias de la ciudad en todos los sectores. Para responder de manera adecuada a estas cuestiones, se establecerá una matriz que se ha denominado como *oportunidades de desarrollo de participación electrónica en la ciudad* y se analizará a través de

información recogida principalmente por medios cualitativos que permitan analizar una radiografía de las fortalezas y las debilidades tanto a interior de la entidad como en su entorno. Por otro lado, contaré con la ayuda de algunos indicadores que permitan establecer índices de porcentajes de consecución de metas del IDPAC y con datos estadísticos provistos por encuestas llevadas a cabo por entidades de orden nacional y distrital. Las metas que se plantean para el diseño metodológico propuesto, con relación a la gestión de la entidad distrital son tres: 1. Evaluar el diseño y los procesos del programa de inclusión digital en la ciudad. 2. Evaluar la corresponsabilidad de los objetivos de los programas de la entidad (IDPAC) con sus resultados. 3. proponer cambios/ajustes que mejoren la gestión de los programas en una posible fase posterior de ampliación al nivel distrital o nacional. Finalmente, en la cuarta sección las conclusiones contienen propuestas sobre implicaciones prácticas en la implementación estos modelos de gerencia pública y sobre recomendaciones acerca de las oportunidades y fortalezas de la participación electrónica en Bogotá y en Colombia.

Capítulo I

1 Definición del Problema: Los *Neoterics* y la adaptación de la administración pública.

Hacia 1941 Theodore Sturgeon escribió una historia intitulada “El dios Microcósmico” (*Microcosmic God*) protagonizada por un agorafóbico científico y bioquímico estadounidense que vivía aislado en su laboratorio, localizado en una pequeña isla cerca de Nueva Inglaterra. Un día, el científico de nombre James Kidder crea una nueva forma de vida a la que llama *Neoterics*, con características de adaptación increíbles y procesos de metabolismo acelerado. Estos seres de aproximadamente 8 centímetros de altura tenían un ciclo de vida de 15 días, creando una nueva generación cada ocho. Controlando todas las condiciones de su evolución, el científico adaptaba a las nuevas generaciones a diferentes y más severas condiciones de vida, incentivándolos de esta manera a la creación de soluciones e invenciones a todos y cada uno de los obstáculos que se les presentaban. Kidder inclusive promovió la confrontación entre ellos mismos a fin de observar y aprender de las formas como superaban y afrontaban los conflictos. De esta manera, el científico logró crear una civilización con los mismos avances y tecnología de la raza humana actual en solo 200 días. Aprovechando todos los

experimentos y los procesos de ensayo y error con los *Neoterics*, Kidder consiguió colocar todos los artefactos del campo científico, militar y energético en el mundo real para su exitosa y lucrativa comercialización. Los procesos de adaptación y de investigación y desarrollo eran tan rápidos e involucraban tal cantidad de seres que la capacidad inventiva y creativa de cualquier ser humano era poco menos que obsoleta. Desafortunadamente las creaciones fueron más allá de todo control por parte del científico, instaurando confrontaciones de poder político y económico en el exterior.

De manera similar a esta historia de ciencia ficción la gestión pública contemporánea se adapta en grados disímiles a las nuevas tecnologías y a las nuevas herramientas que se ponen a su disposición. Para Li & Bernoff (2008) que también usan esta misma metáfora, esta oleada (*groundswell*) tecnológica tanto en el sector empresarial como en el gubernamental, es el resultado de una evolución de nuevas formas de interacción entre personas. Para ellos el mundo digital es una suerte de la civilización de los *Neoterics* en donde la adaptación es rápida y en continua evolución; mientras que fuera de este mundo digital los comportamientos no cambian rápidamente y son menos adaptables (Li & Bernoff, 2008: 12). Esta continua evolución y rápida adaptación es fruto, al igual que en la fábula de ficción, del producto de una colaboración masiva en los procesos de desarrollo. Estos procesos basados en modelos de ensayo y error han incrementado la capacidad colectiva para “participar e influir en negocios, en asuntos gubernamentales, en desarrollo social y en innovación como nunca antes” (Li & Bernoff, 2008: 12).

Estos procesos de colaboración masiva, su evolución y los efectos a través de redes digitales –v.g. con gran uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)- son temas tratados de manera excepcional por Don Taspescott y Anthony Williams en su *bestseller Wikinomics*. La idea principal del libro es entender la forma como la colaboración masiva abre nuevos espacios y fuentes acerca de cómo los bienes y servicios deben ser provistos en un nuevo mundo digital (Taspescott & Williams, 2008:10). No obstante, este tipo de bienes y servicios se extienden no solo al sector real sino que también tienen alta incidencia en el sector oficial, como un actor primordial dentro de los oferentes de servicios en línea, en donde los demandantes o clientes exigen una participación que se hace más inclusiva e importante al reclamar

innovaciones y mejoras en los bienes y servicios (quejas, reclamos, trámites) cada vez con mayor celeridad.

Aunque estos textos están pensados para el campo empresarial, se ponen de manifiesto elementos que están penetrando en la esfera pública. Especialmente cuando la idea central de la innovación y el cambio juegan como antónimos a la organización burocrática, ya que ésta impide “la innovación, la agilidad y el éxito especialmente en la adopción y uso adecuado de tecnologías de punta, de creatividad y en detrimento de la conexión social” (Taspcott & Williams, 2008: 242). Para algunos autores, ésta diferencia radica en la esencia misma de las dos esferas: mientras la innovación en el sector privado “resulta la más de las veces en recompensas monetarias y en un mayor acceso al mercado, en el sector público – al ser tradicionalmente un monopolio en la prestación de muchos bienes y servicios- las personas han tenido pocos incentivos para participar o invertir en innovación” (Kamarck, 2004: 2).

Pese a esta tendencia, los esfuerzos de modernización del aparato estatal no han sido dejados de lado. Muchas de éstas iniciativas por la modernización del estado y la innovación del aparato burocrático, provienen de movimientos que comenzaron con gobiernos reformistas en los primeros años de la década de 1980. Para la profesora Elaine Kamarck de la Escuela de Gobierno de Harvard, la reforma del Estado implica un tema de regímenes y de transición democrática. Por un lado, la reforma implicaba el cambio de una burocracia vieja en el contexto de un nuevo estado democrático en tanto que para otros países el cambio implicó una lucha recia contra la corrupción. Aún para muchos otros Estados, continúa la profesora, el reto consistía en modernizar burocracias extensas y anticuadas y adaptarlas a la era de la información. De cualquier modo, esta innovación del gobierno es un fenómeno mundial “aunque las razones y los caminos que han transcurrido los estados para implementarla han sido diversos” (Kamarck, 2004:3). Por eso, este tipo de procesos ha recibido muchos nombres: en algunos países este movimiento se ha denominado la *Reinvención del Gobierno*, y en otros países se denomina la *Construcción de la capacidad del Estado*, en otros *Modernización del Estado* y en otros países este se llama la *Nueva Gerencia Pública* (NGP). (Kamarck, 2004:3).

Ahora bien, la nueva transformación del sector público en años recientes está mucho más tendiente a seguir los pasos del sector privado, es decir con componentes tecnológicos que exigen cada vez más por parte de los clientes-ciudadanos innovaciones en la forma de acceso a la información y en la capacidad y calidad para ofrecer los servicios por parte de las instituciones gubernamentales. Entre estos servicios, el problema que nos ocupa es de la participación política e inclusión electrónica a través de TIC. El problema de la participación electrónica en Colombia se presenta en gran medida por dos factores: 1. Por la desafección y desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones de gobierno en especial debido a la percepción de vicios de corrupción dentro de la actividad política en general, por parte de la misma ciudadanía, y por el grado de violencia que genera el conflicto armado interno⁶ y 2. Por la poca capacitación y sensibilización de los usos de la Internet como herramientas de participación política a pesar del notable avance en la cobertura de infraestructura en el país.⁷

Ahora bien, de los anteriores argumentos se desprende la propuesta de que la participación electrónica en Colombia debe medirse desde dos perspectivas: 1. ***El déficit cuantitativo***, el cual mide la desigualdad entre la cantidad de personas que pueden participar y la totalidad de la población que efectivamente participa y 2. ***El déficit cualitativo***, el cual valora la medida en que la participación política ciudadana cumple con ciertos estándares mínimos que permitan ofrecer una *calidad democrática* adecuada a su población. Para la primera característica, déficit cuantitativo, datos oficiales que provee el DANE, en su encuesta de cultura política de 2008, tenemos que de las 22.187.527 personas mayores de 18 años residentes en las cabeceras municipales se

⁶ Las encuestas practicadas a empresas o personas naturales por organizaciones como Latinobarómetro, BID, Freedom House, Transparencia Internacional estiman los agregados estadísticos basados en percepciones sobre diferentes dimensiones políticas. Para el caso colombiano se presentan factores como ausencia de corrupción en instituciones gubernamentales (30% BID) confianza en el congreso (28% Latinobarómetro), confianza en los medios de comunicación (54% Latinobarómetro) o confianza en los partidos políticos (20% Latinobarómetro).

⁷ Según información oficial del DNP, en términos de cobertura de comunicaciones, el país presenta un nivel medio comparado con los demás países de América Latina. Por ejemplo en teledensidad (conexiones telefónicas por habitante), Colombia se encuentra por encima del promedio latinoamericano. En telefonía móvil, con la reciente expansión del mercado, la cobertura nacional alcanzó un nivel superior al promedio de América Latina (67,5% a diciembre de 2007). En energía eléctrica Colombia presenta una cobertura del 93,6% en el Sistema Interconectado Nacional, cifra superior a la alcanzada por otros países de América Latina. Por otra parte, la cobertura de Internet ha avanzado enormemente al pasar de 8% durante 2004 a 36% en 2009 según el informe de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (Unctad) en 2009, al compararse con el promedio latinoamericano de aproximadamente 22% (ver anexo 2). El DANE en su encuesta sobre Uso y penetración de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en hogares y personas estimó para el año 2008 que el porcentaje de acceso a Internet en hogares pasó de 5.5% en 2003 a 12.8% en 2008.

encontró que el 76,04% de ellas no hace parte de ninguna organización, mientras el 11,43% pertenece a grupos religiosos, el 5,21% a juntas de trabajo comunitario y el 2,02% a agrupaciones benéficas o voluntarias. Los principales obstáculos para la participación política arrojaron que el 37,95% de las personas no participa por falta de tiempo, el 35,47% por falta de información, el 22,96% porque no le interesa, el 5,78% porque no hay mecanismos adecuados y el 5,48 por desconfianza en las instituciones. Sin embargo, la población colombiana en general cree la participación es un mecanismo efectivo para la solución de los problemas de los ciudadanos con 63,58% mientras el 26,27% cree que no es efectivo.

Para la segunda característica, déficit cualitativo, una característica necesaria para la participación es sin lugar a duda la posibilidad real de acceder a ella, conociendo los mecanismos a disposición. A este último respecto, tenemos por ejemplo que los resultados que mostró la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones, con datos del informe sobre Comercio y desarrollo de Naciones Unidas, sostiene que la penetración del uso de Internet, con respecto a la población de Colombia, ascendió a 38,5 por ciento. Es decir, 38 de cada 100 habitantes en nuestro país usan Internet (www.eltiempo.com/enter recuperado 10/11/2009). Sin embargo otro el estudio realizado por la revista dinero (www.dinero.com recuperado 08/11/2009) e Invamer Gallup en 2008 mostró como alrededor del 55% de los usuarios de Internet en Colombia pertenecían a la clase alta, 40% de clase media y solo 10% pertenecen a la clase baja. Otra característica cualitativa de la participación, es el uso funcional de las herramientas, es decir que se aprovechen exclusivamente para los propósitos para los cuales fueron creadas. En el estudio 2008 de Latinobarómetro (latinobarometro.org) se expone que el 60% de la juventud latinoamericana (entre 18 y 25 años) se ha conectado al menos una vez a Internet en su vida (para trabajar, entretenerse, estudiar, hacer tramites, buscar información o acceder al e-mail o Chat), para el caso colombiano el promedio en este rango de edad fue de 77%, entre 26 y 40 años fue 56%, entre 41 y 60 años fue 29% y más de 60 años 9%.

Otro de los aspectos que aumenta el déficit cualitativo de participación en Colombia es la presencia de los grupos armados ilegales a lo largo del territorio nacional y su relación con la violencia política. A este respecto Velásquez y González muestran como el conflicto armado a nivel local “ha obligado en muchos municipios a

desarrollar un trabajo de bajo perfil para evitar ponerse en la mira de los actores armados” (Velásquez y González 2003:19). Cifras estimadas por este último estudio exponen como entre 1998 y 2002 fueron secuestrados 17 alcaldes amenazados 554 y muertos 54.

Aunque las cifras disponibles a 2008 son más alentadoras la violencia sigue siendo un obstáculo para la participación política adecuada en el país y por supuesto abre el camino a la ciudadanía hacia nuevos espacios alternativos de participación. La modernización del aparato estatal y el uso de las tecnologías informáticas se muestran entonces, como un modelo que puede ayudar en la solución de este problema de representatividad y participación política influenciando nuevas formas de participación ciudadana electrónica que reduzca los niveles de descontento de los modelos de participación presencial ortodoxos y los déficit cuantitativo y cualitativo, para estas prácticas políticas.

1.2 El Santo Grial: La Nueva Gerencia Pública y sus alcances

Tratando de conceptualizar el término *gerencia*, Bernardo Kliksberg rescata una definición general que se propone en los documentos de las Naciones Unidas, en donde se sostiene que gerenciar es "la capacidad de obtener los resultados deseados mediante organizaciones". Partiendo de esta definición este mismo autor va a formular su propia conceptualización del término y es cuando propone que gerenciar es “tratar de lograr las metas previstas mediante un modo de aglutinación de esfuerzos, característico de las sociedades humanas en ésta época histórica” (Kliksberg 2002: 2). Como puede notarse, Kliksberg hace énfasis en la temporalidad ya que él mismo va a exponer en su artículo la complejidad y las diferencias que puede contraer el término si se habla de épocas diferentes. En otras palabras, Kliksberg señala que el entorno global y los impactos de las revoluciones tecnológicas hacen particularmente que los temas de “la gerencia en general y el de la pública en especial” sean sustancialmente diferentes ahora que diez o veinte años atrás.

A pesar de la aclaración que expone el autor en cuanto a los parámetros conceptuales respecto a la época, se puede trazar una tendencia histórica en cuanto a la

cuestión de la gerencia y es precisamente la importancia y la forma en que estos temas gerenciales se han insertado en los debates públicos y en los modelos de modernización estatal y gerencial alrededor del mundo durante los últimos años. A este respecto de nuevo Kliksberg anota que: “El tema de la gerencia se ha convertido claramente en una de las grandes cuestiones de nuestro tiempo a nivel mundial. Actualmente, la buena gerencia es uno de los recursos más codiciados que hay en el planeta. Un recurso que, en análisis de toda índole, marca diferencias de competitividad entre las naciones de un modo muy significativo. Se trata de un recurso estratégico y por otra parte escaso, que no ha sido generalizado ni en el conjunto del planeta, ni al interior de las sociedades, ni siquiera de aquellas desarrolladas.” (Kliksberg 2002: 3).

Siguiendo la línea argumentativa propongo, de forma similar a algunos académicos, que gerenciar es la capacidad de adaptación en un entorno cambiante (Flynn 1990, Crozier 1996, Metcalfe 1996, Moore: 1998). Para este propósito se requiere que la maquinaria gerencial desarrolle conocimientos, destrezas y aptitudes para la dirección y la toma de decisiones efectivas. Se requiere además que esta maquinaria gerencial logre aglutinar todos estos propósitos dentro de una organización con logros establecidos y claros y que pueda garantizar el cumplimiento de éstos al igual que el mejoramiento paulatino de los mecanismos para su consecución. En otras palabras gerenciar es innovar, pero innovar no significa necesariamente crear sino también estar en capacidad de maniobrar y de adaptarse de acuerdo a las nuevas tendencias y tecnologías que giran alrededor de nuestra organización. Muchas veces ésta innovación atraviesa indefectiblemente por procesos de reinención. Esta reinención se enmarca dentro del re-diseño de los mecanismos y los procesos que las organizaciones desarrollan para cumplir sus objetivos. Estos procesos fueron aún más notorios en la administración pública, en donde muchos estados siguiendo las tendencias histórico-económicas del entorno global de fines del siglo XX⁸, debieron rediseñar sus modelos gerenciales públicos como respuesta a las crisis de estabilidad política causado por el gran impacto negativo que tuvo “el enorme crecimiento de las demandas y expectativas sociales planteadas por los movimientos sociales y los partidos

⁸ En cuanto a la cuestión del rediseño de los modelos gerenciales públicos debido a tendencias político-históricas y económicas hago referencia a los procesos de democratización a finales del siglo XX que Samuel Huntington denominó la tercera ola en su obra homónima. Allí, Huntington explora los cambios políticos y administrativos que los países sufrieron en su transición hacia regímenes no-autoritarios (más o menos democráticos) y que se dieron entre 1974 y 1990 en más de treinta países en el sur de Europa, Europa del este, el este de Asia y Latinoamérica. (Huntington 1994).

políticos socialdemócratas.” (Hernández 2006: 5). Estos procesos de *modernización del Estado* y de *reinención gubernamental* fueron denominados con el tiempo como la Nueva Gerencia Pública (NGP) y su objetivo principal se concentraba en “reinventar el gobierno para producir un mejor desempeño, exigiéndose a su vez mayor transparencia y responsabilidad” (Savas 2006: 2). Es importante mencionar que los aportes hechos por Osborne Y Gaebler (1993) y Osborne y Plastrik es sus obras “*Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*” y “*The Reinventor’s Fieldbook: Tools for Transforming your Government*” respectivamente, destacan de manera explícita la necesidad de los Gobiernos de maximizar la productividad y la efectividad de sus instituciones a través de la búsqueda de oportunidades para guiar de forma más adecuada a la sociedad a alcanzar sus metas (*Know how*). Para ser más concretos, los autores refieren el proceso de transformación como aquel que cambia los organismos y sistemas públicos para que “produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar” (Osborne y Plastrik, 2003). Para ellos, estas mejoras solo se pueden lograr si existe un cambio en la estructura y la mentalidad de los líderes públicos y de las instituciones que legitiman su titularidad, en otras palabras los cambios se logran cuando la transformación consigue cambiar los incentivos, las responsabilidades, la estructura de poder y la cultura [política] tanto de servidores como de las instituciones:

La reinención consiste en sustituir los sistemas burocráticos por sistemas empresariales. Consiste en crear organismos y sistemas públicos que innoven de forma habitual y que mejoren continuamente su calidad, sin necesidad de que los empujen desde afuera. Consiste en crear un sector público que mejore por iniciativa propia. Es decir, lo que algunos llamarían un sistema que se ‘renueva a sí mismo’. (Osborne y Plastrik 2003: 16)

De esta manera, numerosos autores sitúan el comienzo de los modelos de NGP hacia mediados de los años 70 y comienzos de los años 80 del siglo XX (Hood 1991, Barzelay 2001, Karmack 2004, Dunleavy et. al. 2005, Hernández 2006, Romero 2006, Savas 2006). Pero es Precisamente a Christopher Hood a quien se le atribuye la primera mención de estas prácticas como el *New Public Management* (Echavarría y Mendoza 1999, Barzelay 2001). Para algunos de estos autores los primeros modelos de NGP, se concentraron en dos aspectos clave: Por un lado, la liberalización de la economía y la

privatización de industrias estatales. Por otro lado, las reformas se concentraron en la construcción de la capacidad estatal con recortes a las burocracias estatales, así como en el mejoramiento de los procesos de la gerencia del Estado “para hacer de los gobiernos entes más eficientes, más modernos, más centrados en los ciudadanos y menos corruptos” (Karmack, 2004).

Simultáneamente, estos mismos autores destacan como países pioneros en el modelo de *New Public Management* en la década de 1970 a Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Ya en los años ochenta la NGP se implantó en los modelos gubernamentales, más concretamente dentro de los procesos de formulación de políticas en muchos países, especialmente en Nueva Zelanda, Australia, Suecia (Barzelay 2003) y en Estados Unidos (Hernández 2006). Para Hernández, durante esta década varias organizaciones internacionales influenciaron a los países a minimizar las funciones estatales buscando generar modelos orientados al mercado en los asuntos económicos y a temas eminentemente gerenciales en la administración pública (Hernández 2006). En otras palabras se buscó generar modelos *des-estatales* en las economías nacionales y *des-politazadores* dentro de la administración pública. De esta manera, el término fue utilizado para “estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno” (Barzelay 2001). El término entonces acuñaba la necesidad de “explorar estrategias de cambio e innovación para la administración” por un lado, y por otro, advertía sobre la urgencia de modificar un modelo de gerencia pública que no coincidía con las tendencias de cambio de la época “un modelo administrativo que estaba agotado y que de no emprender reformas la democracia estaría en riesgo” (Crozier 1996 en Hernández 2006).

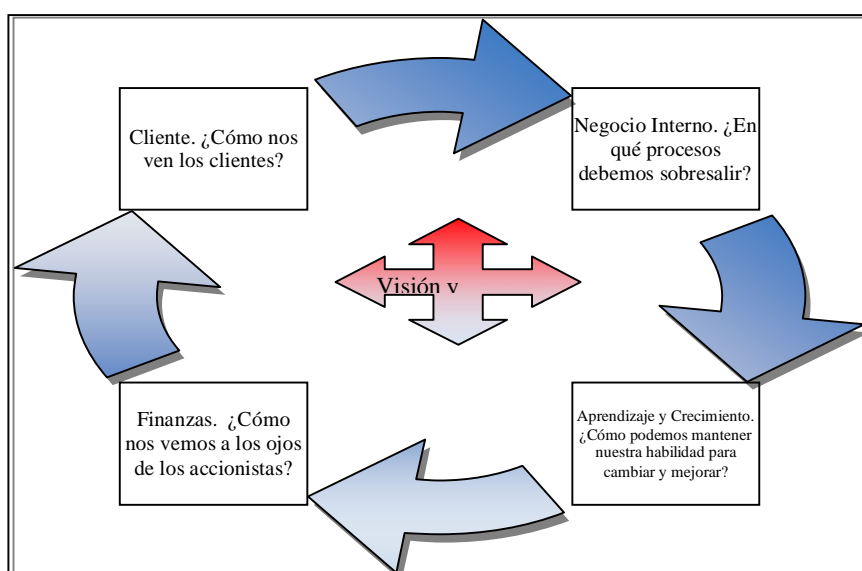
Se había llegado a un punto en donde se creía haber descubierto el Santo Grial de la administración Pública y se entronaba a los modelos gerenciales como los paradigmas que debían ser acogidos dentro del proceso evolutivo de ésta rama del saber. Como ya se mencionó anteriormente, los primeros cambios a la administración pública se delinear dentro de las transformaciones al modelo económico y en variaciones al modelo de la estructura en el ejecutivo, pero ahondemos un poco más en estos cambios. Se destacan entonces tres corrientes dentro de la literatura académica que estudia el modelo NGP. Una primera corriente destaca y prioriza la importancia al análisis de costo-beneficio de la administración y recae sobre los principios de eficiencia y eficacia

en la gestión. Dentro de esta corriente se destacan los modelos que proponen la libre competencia del mercado que asegure una mayor eficacia en la oferta de servicios, programas y políticas públicas. Esquemas de mercado y procesos como privatización, la descentralización y la contratación privada o la *tercerización* son comunes a esta corriente. Los académicos que se inclinan por esta corriente sostienen que “la implantación de este modelo además de reducir costos, busca aumentar la flexibilización organizacional y reducir el clientelismo y la corrupción que ha caracterizado a la función gubernamental” (Garnier 2004:127, Hernández 2006:8).

La segunda corriente identificada subraya la necesidad en el cambio de los modelos Weberianos de jerarquización estatal. En otras palabras, esta tendencia respalda las ideas por el rediseño de la maquinaria burocrática del gobierno en dónde se delegue un espacio más amplio de autonomía, poder y responsabilidad a los gerentes públicos (Hernández 2006). Para éste último autor, ésta corriente involucraría entonces un esquema de evaluación y rendición pública de cuentas como condición necesaria – pero no determinante- para el mejoramiento del desempeño de las organizaciones estatales. De esta manera expresa Hernández que “la búsqueda de transformar el *modus operandi* de las instituciones públicas aumentando la autonomía y la responsabilidad de autoridades y funcionarios públicos exige establecer nuevos mecanismos e instrumentos de evaluación y de rendición de cuentas. Desde la perspectiva de la NGP, esto se ve como un requisito de carácter gerencial y técnico, mas que un requisito de carácter público” (Hernández 2006: 9).

La tercera y última corriente, se fundamenta en la necesaria adopción de las técnicas y mecanismos de mejoras de productividad de gestión empresarial en la gestión pública. En otras palabras, se preocupa por el mejoramiento de las relaciones que se derivan del producto y los medios empleados para producirlo. Esta corriente tiene una alta influencia y relación con los modelos gerenciales que surgieron como producto del modelo de Cuadro de Mando Integral (*Balance Scorecard*) para el sector público. De esta manera se buscaba transpolar la idea de la planeación estratégica del sector productivo empresarial al sector público considerando a los ciudadanos como clientes y los procesos internos de las entidades gubernamentales como susceptibles de ser medidos y puestos en competencia con otras entidades del mismo nivel, con el fin de mejorar los productos y servicios finales para esos mismos ciudadanos-clientes.

Gráfico 1. *Balanced Scorecard* o Cuadro de Mando Integral.



Fuente: Kaplan y Norton 1996

En otras palabras se incentivaba la competencia entre agencias gubernamentales al interior de la maquinaria estatal y se seguían los pasos de este modelo para incrementar la productividad y la creación de valor en lo público, es decir “en la mejora de condiciones de bienestar para la población que recibe (directa o indirectamente) los beneficios derivados de los bienes o servicios de los programas y proyectos que materializan la acción de la administración pública” (Medina Giopp 2005:21). Para este propósito se debía cambiar la forma de planificación estratégica de la administración pública y los enlaces de comunicación de las agencias gubernamentales con los ciudadanos-cliente, en otras palabras cambiar los mecanismos de gerencia haciendo énfasis principalmente en “la planeación estratégica, la dirección por objetivos, la dirección de proyectos y la gestión de los procesos de cambio organizativo [...] la dirección de recursos humanos, el diseño organizativo, la gestión financiera, el control de gestión, las medidas de desempeño, entre otras”, (Echebarria y Mendoza 1999:28-29

en Hernández 2006: 8), con el fin de satisfacer tanto las necesidades de este nuevo estilo de ciudadano como los objetivos trazados por los gerentes públicos. De igual forma, los objetivos de los nuevos gerentes públicos exigían el desmonte de las antiguas estructuras monopólicas de gobierno y dar paso a la creación de agencias autónomas o semiautónomas en el sector público, con el ánimo de desarrollar mercados internos de bienes y servicios que competieran entre sí a fin de mejorar su eficiencia y desempeño de cara a los ciudadanos –cliente (Pollit y Tallbot: 2003 en Boussaguet et. al: 2009).

1.2 La *sacralización* de los modelos gerenciales: Distancias y críticas al modelo NGP

Durante los casi treinta años en que se han venido implementando las estrategias emanadas de los modelos gerenciales que propone la NGP alrededor del mundo, muchos académicos han realizado fuertes reparos al modelo de gerencia pública que plantea la misma. Para estos académicos, se ha llevado a una excesiva *sacralización* de los modelos empresariales, llevando al extremo el énfasis ideológico en la eficiencia, excluyendo las particularidades de los problemas del sector público, los problemas y las dinámicas de los sistemas políticos propios de cada país, desconociendo las exigencias de legitimidad política que exige la creación del valor en lo público y menospreciando los avances teóricos y prácticos que pueden surgir desde el seno mismo de este sector (Metcalfé 1996, Moore 1998, Hernández 2006).

De esta manera, las críticas al modelo de NGP se encaminan básicamente por dos frentes. Uno sociológico en donde se estima que las barreras en la gerencia pública han estado mediadas por la poca adecuación de instrumentos de cambio en su evolución. Principalmente se desatacan tres críticas al modelo desde esta perspectiva: a. La atomización de la administración pública b. Las tendencias tecnócratas y c. La poca capacidad para liderar los cambios. (Romero 2006). El otro frente es el político, en donde se estima que la aplicación de los modelos gerenciales a la administración pública dejan de lado los problemas de *gestión política* que deben atravesar los gobiernos y por ende estos modelos administrativos despolitizados pueden generar dificultades en tres aspectos: a) En la definición de objetivos de las políticas públicas e instituciones estatales que son cada vez más fijados por los gerentes públicos que aquellos fijados popularmente; b) En los procesos de coordinación inter-organizacional

con el otorgamiento de mayor y más autónomos poderes a agencias estatales; y c) En la definición de las reglas de juego institucional y la modificación de las estructuras de carrera administrativa (Echavarría y Mendoza 1999, Hernández 2006, Bousaguet et. al. 2009).

En la práctica sin embargo, las críticas al los modelos NGP no han sido acogidas por los líderes políticos que toman las decisiones y que manejan las posibilidades de cambio del modelo. Los procesos de despolitización de la administración pública y la inclinación a las lógicas del mercado en los procesos administrativos públicos, siguen bastante vigentes en los países desarrollados y continúan implementándose en las economías en desarrollo, con experiencias más o menos comparables. Al contrario de los académicos que argumentan sus distancias con respecto a las herramientas de *reinención gubernamental* de la NGP, parece que los resultados arrojados desde la implantación de los modelos inclinan la balanza en mayor medida a la eficacia de estos mismos modelos en detrimento de las burocracias inflexibles que estructuraban el sector público antes de su aparición.

Al parecer, el único atisbo de cambio en los modelos contemporáneos parece ponerlo las más recientes crisis políticas y económicas que han vivido los Estados alrededor del mundo durante la primera década del siglo XXI. Estas pandemias económicas han impulsado nuevos modelos de gestión pública que promulgan por la dinamización y el fortalecimiento de la actividad gubernamental a través de las potencialidades que proveen las herramientas tecnológicas y de nuevo han puesto en el centro de los debates públicos la necesidad de otorgarle mayor poder al Estado y más controles a la actividad libre del mercado.

1.3. Gobierno Electrónico y la Administración electrónica: ¿El fin de la Nueva Gerencia Pública?

De la misma manera de los modelos de gestión empresarial generan ciclos de acuerdo a las tendencias tecnológicas y al desarrollo social del entorno del negocio, la gerencia pública también responde –aunque con menor capacidad de cambio y adaptación como lo he señalado en capítulos anteriores- a esta serie de fenómenos que influyen en su desarrollo y evolución. Dice el escritor Alvin Toffler que el cambio “es el fenómeno por medio del cual el futuro invade nuestras vidas [...] a menos que el

hombre aprenda rápidamente a dominar el ritmo de cambio en sus asuntos personales, y también en la sociedad en general, nos veremos condenados a un fracaso masivo de adaptación” (Toffler 1971:8).

Con los desarrollos de las revoluciones tecnológicas y los nuevos modelos administrativos empresariales de principios del siglo XX como el Fordismo y el Taylorismo, se fueron fundando las bases y procesos de la administración pública como disciplina moderna y autónoma conocida como administración pública progresiva (Hood 1991, Dunleavy 2005, Hernández 2006,). Este tipo de administración giró de manera notable hacia los años 70 de ese mismo siglo como se ha explicado anteriormente con el establecimiento de la NGP, en varios países desarrollados y hacia principios de los años 90, en varios países en desarrollo. Los modelos pueden resumirse en los siguientes gráficos:

Gráfico 2. Administración Pública Progresiva

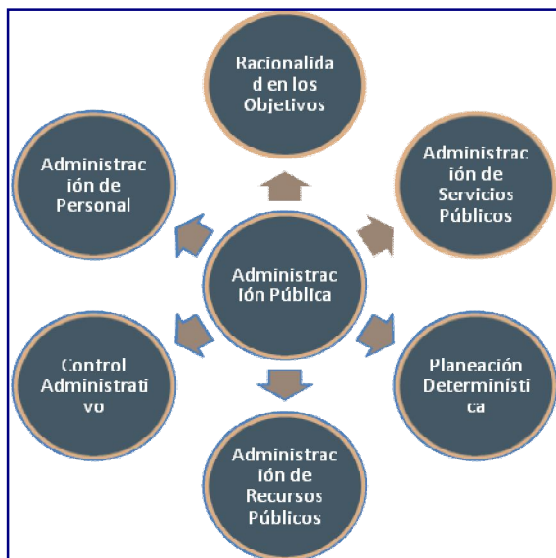
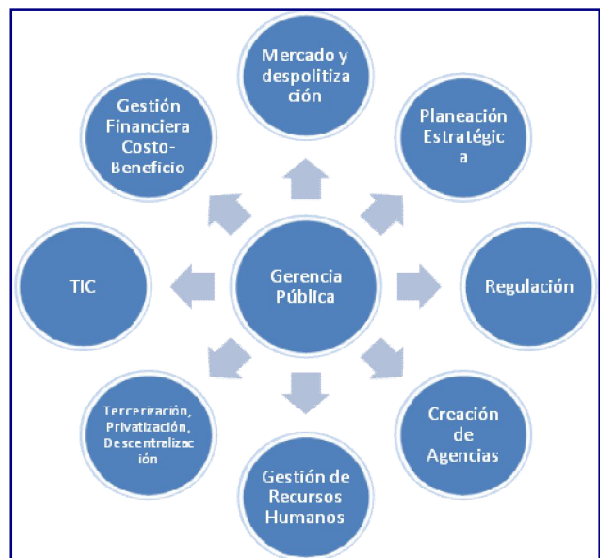


Gráfico 3. Gerencia Pública



Ahora bien, como decía al inicio del capítulo el hombre debe adaptarse a los cambios e innovaciones que trae la modernización. De igual forma la administración pública se ha adaptado a estos cambios y ha empezado a replantear los procesos de los cuales ha recibido críticas y ha comenzado a cambiar estructuras que nunca pudieron ser desarrolladas o que se estancaron en su desarrollo. Sin embargo, la mayoría de los aspectos y tendencias que se desprendieron con la NGP, siguen desarrollándose de forma activa en países en vía de desarrollo. Como opinan Dunleavy et al. “las prácticas se encuentran extensamente institucionalizadas y continuarán de esta manera, tal y como la NGP no desplazó del todo los elementos y las ortodoxias anteriores a la misma conocidas como administración pública progresiva” (Dunleavy 2005: 468).

Pero al mismo tiempo que la evolución de la administración pública llevó a las tendencias gerenciales a los modelos NGP, existen nuevas herramientas que se están adaptando a los modelos administrativos con la ayuda de las TIC. De esta forma, la continua digitalización y automatización de los procesos administrativos en la gestión se presenta, por parte de algunos académicos, como un desarrollo ulterior de la misma administración pública. (Dunleavy 2005, Margetts 2005). Estos procesos se enmarcan principalmente dentro del modelo general del gobierno electrónico o *e-government*. El desarrollo del gobierno electrónico viene de la mano con los desarrollos tecnológicos que han permitido la masificación y socialización de las TIC al servicio de la administración pública. De acuerdo con David Maclure, El gobierno electrónico “es la manera como se ha denominado el uso que se da a la tecnología y a los medios electrónicos, particularmente a aplicaciones de Internet basadas en la web para llevar a cabo los procesos de servicio y acrecentar el acceso de los ciudadanos, empresas asociadas, empleados y otras entidades privadas o públicas” (Maclure, 2001). Igualmente las Naciones Unidas han destacado como el gobierno electrónico es una herramienta que puede contribuir significativamente al proceso de transformación del gobierno hacia un gobierno ágil y más rentable y que puede facilitar la comunicación y mejorar la coordinación de las autoridades en distintos niveles de gobierno, dentro de las organizaciones e incluso a nivel departamental. (UN, 2008).

Una definición propuesta por la OCDE durante el congreso de reforma del Estado ofrecido por el Consejo Latinoamericano de Desarrollo (CLAD), propone que el

gobierno electrónico refiere a “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas” (Salvador Serna 2002). Siguiendo esta descripción, el modelo de gobierno electrónico, crea entonces una forma de gobernanza propia, es decir un modelo que genera estrategias que garantizan la eficacia, la calidad y la buena orientación de la intervención del Estado, para este caso un Estado electrónico. Es de esta manera, como al interior de la esfera académica, la denominada Gerencia Electrónica (GE) se entrona como un modelo post-NGP en crecimiento y con gran aceptación. Igualmente, el programa agenda de conectividad, adscrito al Ministerio de Comunicaciones (desde el 2009 Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) que es el encargado de la promoción del modelo de gobierno electrónico en Colombia describe el Gobierno electrónico como “Una herramienta de modernización estatal que mediante el aprovechamiento de las TIC basadas en plataformas de Internet, busca la construcción de un Estado más transparente, más eficiente y más incluyente que preste mejores servicios al sector público, al privado y a la comunidad en general” (Agenda de Conectividad 2002)

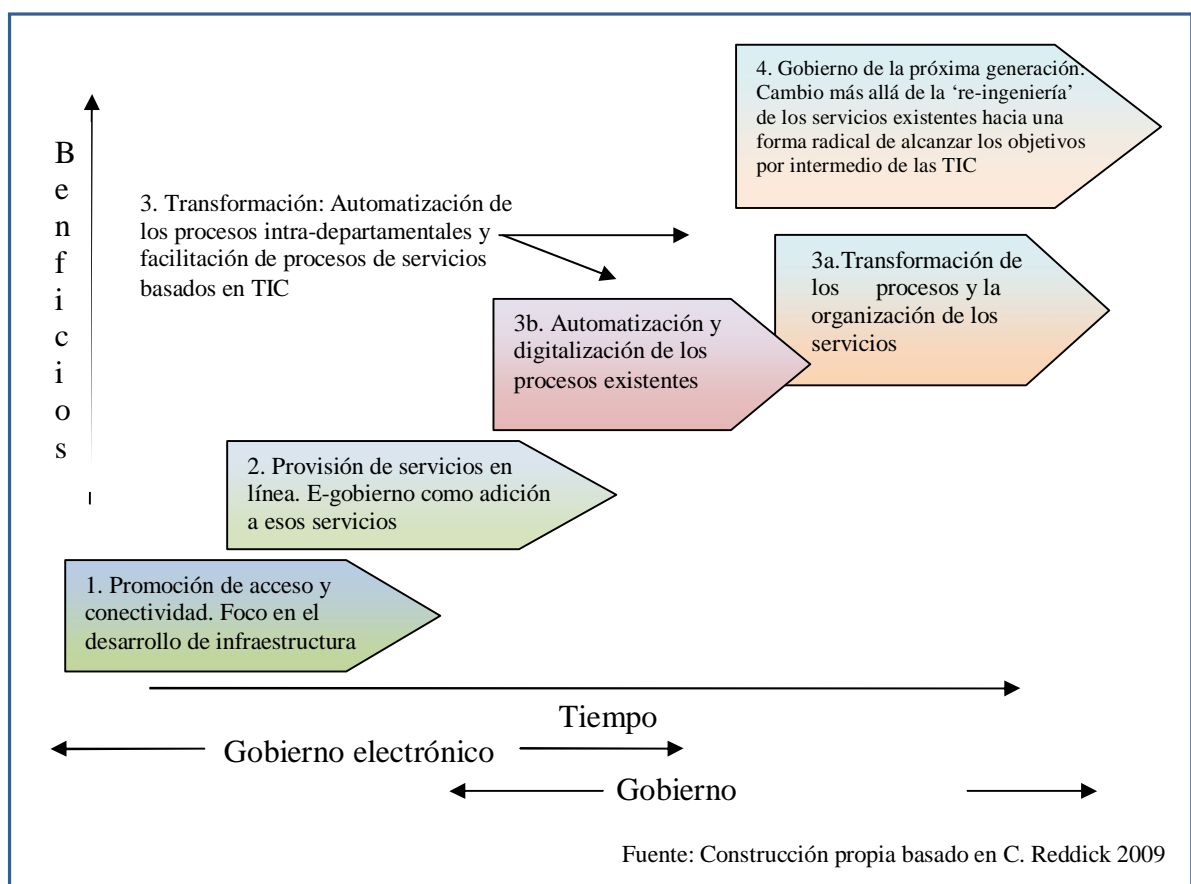
Cabe entonces destacar el hecho de partida de que cualquier modelo de Gobierno electrónico debe contar con dos niveles necesarios para su funcionamiento e implementación: 1. Nivel de Legitimidad Política y 2. El grado de interoperabilidad tecnológica (UN 2008, Holzer 2004, Maclure 2001). Se desprende de este análisis entonces, que cualquier modelo de gobierno electrónico debe involucrar las voluntades políticas de los gobiernos de turno para hacer más fácil el engranaje y la articulación entre el Estado, los ciudadanos y las empresas, por un lado. Por otro lado, el nivel tecnológico y el desarrollo en la cobertura de servicios deben proveer el escenario adecuado para que el modelo se implemente de manera eficiente.

Partiendo entonces del hecho del gobierno electrónico como una herramienta de la administración pública, debemos entonces sostener que esta herramienta está caracterizada por atributos propiamente estatales. Al igual que los atributos de la administración pública se puede sostener que las herramientas de dicho gobierno electrónico deben ser homólogos a una *administración pública electrónica*. De esta manera debe tener las mismas calidades y cualidades de la administración pública tradicional. Destaca en este punto Omar Guerrero que dicha administración por

principio, “es una cualidad del estado y solo se puede explicar a partir del estado. La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento de modo que la administración pública consiste en la actividad del estado”. (Guerrero 1997: 54). Igualmente ésta administración pública debe ser la actividad “encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo” (Guerrero, 1997: 58).

De manera análoga, la *administración electrónica* tiene que comprender indiscutiblemente lo que Charles Bonnin denomina “la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos” (Bonnin, 1997), es decir la apropiación de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los funcionarios sobre las personas y las propiedades en todo a lo que interesa el orden social, en otras palabras esta *administración pública electrónica* debe manar del Estado y por el Estado para el desarrollo de sus asociados y por supuesto debe abogar por expandir y mejorar la capacidad estatal para ejercer una actividad más eficiente.

Gráfico 4. Evolución del Gobierno electrónico



Para muchos autores, como Riddick en el gráfico 4, el gobierno electrónico es transformacional, en cuanto su propio desarrollo genera cambios en los mecanismos de disposición de servicios y de información. Para otros autores como Kraemer y King citados por el mismo Riddick, el gobierno electrónico no es transformacional sino incremental en cuanto la tendencia de los mecanismos tiende en mayor medida a aumentar su cobertura y los procesos que desarrolla que a transformarlos *per se*.

Durante esta transformación, el modelo de gobierno electrónico pasa durante su proceso evolutivo por cinco fases claramente definidas: Información, Interacción, Transacción e innovación, esta última fase también se le ha denominado democracia (Alcock 2001, Dinsdale et. Al 2002)⁹. El cuadro 1 nos muestra los beneficios del gobierno electrónico mientras que el gráfico 5 expone los impactos del mismo. Por un lado se tienen los beneficios sobre ciudadanos, las empresas y el sector público, destacando principalmente en el campo de los ciudadanos la potencialidad del modelo de ampliar canales de servicios y de información que conducirían a una mayor apertura democrática para la población.

Cuadro 1. Beneficios del Gobierno electrónico.

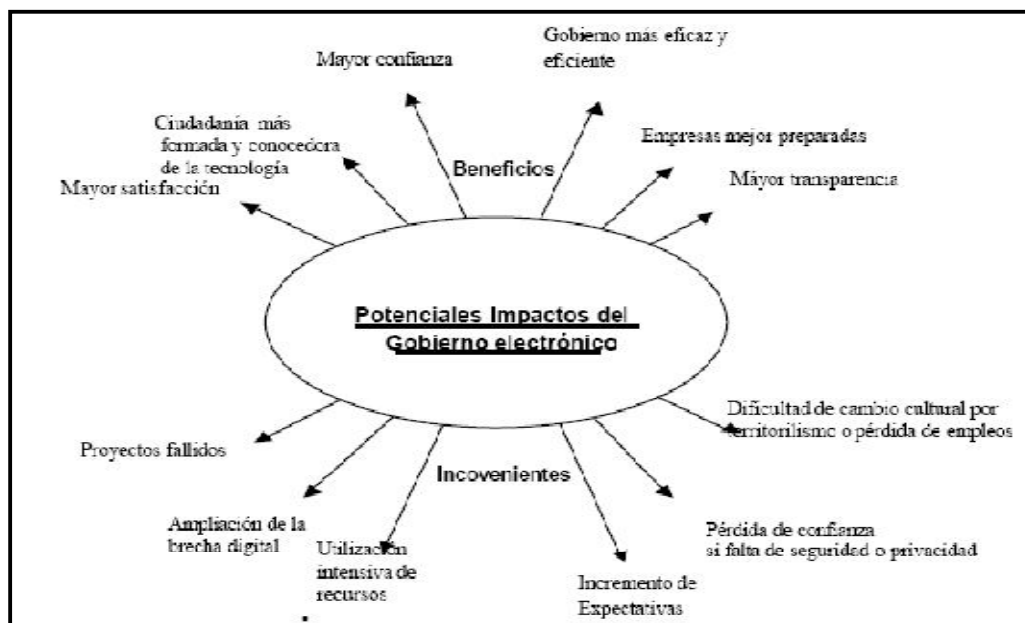
Transacciones del sector público con:	Ejemplos	Beneficios
Ciudadanos	Información Cultura Salud Educación Prestaciones económicas Impuestos	Mayor amplitud de canales, conveniencia, menores costes transaccionales, servicio más personal, más proyección de servicios y políticas, mayor participación democrática y apertura
Empresa	Programas de apoyo Asesoramiento y orientación Regulación Impuestos	Interacciones más rápidas, reduciendo costes transaccionales y carga normativa
Suministradores	Procedimiento electrónico	Costes transaccionales reducidos, mejor gestión del inventario, entornos de datos compartidos
Otras entidades del sector público	Comunicación entre departamentos y agencias y entre gobiernos centrales y locales	Mayor eficiencia y fluidez, reducción de costes transaccionales. Mejor utilización de la base del conocimiento. Mejora de la flexibilidad de los acuerdos de trabajo

Fuente: Dinsdale et. al. 2002

⁹ Para los autores la evolución responde a: “1. Informar: poniendo disponible información departamental en la web 2. Interactuar: permitiendo a los ciudadanos hacer comentarios y plantear cuestiones electrónicamente, así como recibir respuestas 3. Transaccionar: permitiendo a los ciudadanos y a las empresas hacer transacciones con el gobierno 4. Integrar: integrando servicios de manera novedosa, por ejemplo los relativos a eventos de la vida como nacimientos, matrimonios, defunciones, de manera que estos servicios se presenten ordenados de una forma lógica para los ciudadanos. Esto ha dado como resultado muchos portales de única entrada a los servicios gubernamentales” (Dinsdale et. al. 2002: 13).

Por otro lado, dentro de los impactos del gobierno electrónico también observamos como se exponen algunas dificultades y debilidades que puede traer el sistema. Principalmente aquellas que tienen que ver con dos aspectos: 1. Tecnológico: Como por ejemplo el desconocimiento o sub-utilización de las herramientas tecnológicas (brecha digital) y la utilización intensiva de recursos para la puesta en marcha de los proyectos (*e-government* como fin no como medio) y 2. Cultural. Aquellas que expresan las dificultades por pérdida de empleo, por sustitución de canales de servicio tradicionales o por la generación de expectativas más allá de las posibilidades.

Gráfico 5: Impactos del Gobierno electrónico



Fuente: Dinsdale et. al. 2002

Aunque el modelo del gobierno electrónico todavía sigue en evolución y desarrollo los potenciales impactos y beneficios, con una proyección acertada de factores de riesgo y fracaso, puede hacer definitivamente que el Estado sea más eficiente, transparente y más cercano a las demandas de la ciudadanía. Como ampliamente lo identifica la encuesta sobre gobierno electrónico de las Naciones Unidas en el 2008, el gobierno electrónico puede contribuir significativamente el proceso de transformación gubernamental a través de la ampliación en las vías de comunicación y la facilidad en la coordinación intra-gubernamental de las entidades estatales. Sin embargo, y de nuevo lo expone la encuesta 2008 sobre *e-government*, el beneficio real del gobierno electrónico no subyace sobre la tecnología *per se*, pero si en sus

aplicaciones para los procesos de transformación (Naciones Unidas 2008) y para los procesos de modernización estatal sobretodo en la ampliación de canales de servicios y de comunicación de manera más eficiente y transparente.

1.3 ¿Qué es la Democracia Digital?

La democracia digital o democracia electrónica (*e-democracy*) responde a las herramientas políticas que ayudan a organizar al gobierno electrónico para la toma de decisiones colectivas mediante mecanismos de participación directa a través del uso *funcional* de la Internet. De manera más concisa Hacker y Van Dijk, exponen que la democracia digital se refiere a “ la práctica de la democracia sin limitaciones de tiempo, espacio u otras limitaciones físicas, usando las TIC o las ayudas computarizadas, como apéndice no como reemplazo, de las practicas políticas análogas y tradicionales” (Hacker y Van Dijk 2002). De manera complementaria Holzer, sostiene que la democracia digital debe incluir procesos de gobernanza específica tales como la apertura, la participación ciudadana en procesos de gobierno y las elecciones digitales (Holser 2004: 9). Para este mismo autor, la apertura es esencial dentro del proceso democrático digital, ya que el acceso a información de calidad por parte de la ciudadanía empodera a los ciudadanos con herramientas que catalizan un papel más activo de estos últimos dentro de los procesos de gobierno. El proceso político en Internet ofrece posibilidades al modelo democrático actual en cuanto el espacio virtual de la red ofrece capacidades de acumulación, procesamiento y de proyección de resultados con mayor celeridad.

Estas ventajas para Pérez Luño, catalizan el diseño de programas más conectados a los deseos, necesidades y expectativas de futuros votantes que navegan en la red de la información (Pérez Luño, 2004). De manera simultánea, este mismo autor propone cinco aportes que la democracia electrónica puede ofrecer al modelo político, y que a su vez pueden sintetizarse en tres ejes: 1. Posibilidad de un poder democrático real y efectivo: La idea de hacer mas directa la titularidad de la ciudadanía, empoderando a la gente y desmonopolizando la actividad política efectiva. 2. Robustecimiento de los mecanismos de representación para grupos con menor incidencia, reduciendo de esta misma manera la influencia de los grupos de presión y el desigual cabildeo político y 3. La eliminación en la manipulación de la opinión pública: “Con la posibilidad de realizar

sondeos y encuestas mucho más amplias y con mayor volumen de participantes, el modelo puede evitar que los líderes políticos manipulen en beneficio propio la opinión pública a fin de legitimar decisiones políticas propias” (Pérez Luño 2004: 45-46).

Una de los rasgos más característicos de la democracia electrónica tiene que ver con el debate acerca del grado de participación política que puede darse dentro de la esfera pública que se presenta en el espacio virtual de Internet. La participación electrónica (*e-participation*) involucra la acción ciudadana dentro de los procesos deliberativos y de decisión política por vía electrónica a través de la Internet. Este modelo de democracia directa, solo puede darse si se entiende que a la red social de la Internet como una esfera pública en el sentido de Habermas, en donde se define como “el dominio de nuestra vida social en donde la opinión pública puede ser formada” (Habermas 1989 en Johannessen 2009), Igualmente para este autor la idea de opinión pública refiere al entendimiento compartido de un asunto por parte de ciudadanos racionales, alcanzado mediante el debate. De esta forma la idea de la democracia electrónica en general y de la participación electrónica en particular solo puede concebirse partiendo de la condición necesaria y suficiente del espacio virtual de la Internet como una esfera pública, en donde los ciudadanos pueden encontrarse sin restricciones y conducir debates racionales acerca de temas que les conciernen de manera libre. Para poder realizar este tipo de actividades concluye el autor, se deben crear entonces comunidades basadas en la confianza, que permitan a su vez la reflexión y la inclusión de otros participantes, como dos de los más cruciales aspectos de una esfera pública (Johannessen 2009)

Pero más allá de las ventajas que podría suponer el modelo electrónico de la democracia y la participación, es de resaltar que este proceso involucra una apertura del gobierno en dos frentes muy importantes: 1. Vía transparencia fiscal y rendición de cuentas y 2. Vía empoderamiento ciudadano a través de nuevos canales de comunicación e información. Para el éxito en el primero de los frentes los gobiernos deben enfrentar algunas barreras y retos de cara al futuro. Por ejemplo, el gobierno debe estar comprometido con una serie de reformas institucionales y legales que le permitan divulgar la transparencia del gobierno. Para el segundo de los frentes deben existir las condiciones institucionales, políticas y tecnológicas para que tal propósito pueda darse a través de las TIC, en otras palabras para llevar a cabo un modelo adecuado de

democracia electrónica deben existir las condiciones y características mínimas de democracia en el exterior.¹⁰

Capítulo II

2. La Paradoja de la Tecnología en la Participación Ciudadana.

Sin lugar a dudas el acceso a las TIC y la ampliación de su cobertura posibilitan el acceso de información de doble vía ente la ciudadanía y las instituciones gubernamentales, creando nuevos espacios de participación ciudadana y así mismo nuevas formas de rendición de cuentas por parte de los gobernantes. Sin embargo, la paradoja se presenta en la medida en que estos medios tecnológicos también estimulan que muchos ciudadanos se excluyan de estas prácticas y la tecnología misma cree una externalidad negativa en cuanto a participación para estos sectores poblacionales.¹¹

En un sentido amplio, la realidad de una nueva era de la tecnología dispone para todas las personas de nuevos medios y espacios para entender los problemas y las situaciones a los problemas que los afectan. Para John O'Looney, consultor del centro IBM para la actividad gubernamental, existen tres fuerzas que parecen catalizar este tipo de movimientos: 1. Los ciudadanos que demandan más y mejores canales para participar en asuntos gubernamentales, en un tiempo en que los retos para gobernar se han hecho mas complejos. 2. Ciudadanos más jóvenes que esperan aprender y participar en el mundo mediante experiencias basadas en medios digitales, especialmente el computador y 3. Las nuevas tecnologías que se basan en los avances de la ciencia de la

¹⁰ Aunque el tema sobre la conceptualización de la democracia y sus características ha sido fruto de innumerables debates puedo destacar en este espacio definiciones mínimas de democracia como aquellas expresadas por Collier y Levistky, en donde presentan como características principales de la democracia: elecciones donde no exista exclusión, que exista un sufragio universal, la ausencia de altos niveles de fraude y que se garanticen las libertades civiles (Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research, 1997) Esta definición de democracia compartirá un núcleo fundamental con las definiciones que dan autores como Sartori, Dahl y Bobbio; dicho núcleo es el énfasis en el aspecto procedimental y su alcance. Sin embargo se distanciará de autores como Karl que abogan tener una definición intermedia de democracia en la que se le añade el aspecto del control civil sobre los militares a la definición mínima procedimental propia de Dahl.

¹¹ El 'analfabetismo electrónico' se presenta por el desconocimiento o la sub- utilización de las TIC basadas en Internet. Por otro lado, la exclusión de los grupos poblaciones puede tener varias fuentes. La exclusión puede ser por la diferenciación entre lo regional, lo local y lo nacional, así como entre sectores económicamente marginados, por diferenciación generacional, por imposibilidad de acceso debido a discapacidades físicas o por auto-exclusión del sistema de gobierno mismo debido a rechazos normativos de las reglas de juego institucional.

educación y de la computación, que son disponibles ampliamente alrededor del mundo. (O’Looney 2003: 8).

Con frecuencia muchos académicos sostienen que las TIC tienen el potencial de hacer de la participación ciudadana un elemento más dinámico dentro del proceso de elaboración de políticas públicas (O’Looney 2003, Velázquez 2003, Holzer et. al. 2004, GTZ 2006). Aún más, muchos organismos multinacionales como el BID sostienen que en regiones como América Latina y el Caribe es “menester que los Estados desarrollen capacidades para diseñar y ejecutar políticas públicas apropiadas para los problemas que las aquejan y se subraya la inminente presencia de la participación ciudadana en estos procesos” (Losada 1999). Sin embargo, los gobiernos frecuentemente descansan sus decisiones en expertos asesores de política y no en los ciudadanos. Dado las restricciones presupuestarias de los gobiernos, éstos no pueden contratar expertos para todas las decisiones complejas que se requieren en las sociedades haciendo lo que para O’ Looney es un mal intercambio entre las visiones holísticas que puede tener la percepción ciudadana y que “raramente son usadas” por diseños técnicos y rígidos que no consideran resultados alternativos a aquellos costo-eficientes.¹²

El grado de participación ciudadana con que goce una comunidad esta directamente relacionado con la capacidad y el interés de los gobiernos para empoderar a sus ciudadanos con información acerca de la gestión pública y con la capacidad de estos mismos ciudadanos para expresar e influir sobre demandas sociales de manera colectiva. En otras palabras, se entiende que la participación ciudadana es tan fuerte como fuerte sea el tejido social que la cobija. Así mismo tan grande sea la voluntad por parte de los gobiernos para promover la participación como un factor necesario dentro de la gestión pública, tan amplias y numerosas serán las instancias de participación que se dispongan para los ciudadanos, incluyendo por supuesto los espacios virtuales adecuados de participación electrónica.

¹² El autor expone un ejemplo muy sencillo con respecto a las vías de transporte. Para O’Looney este tipo de políticas son frecuentemente basadas en diseños y concejos de ingenieros de vías y de tráfico. Los resultados son casi siempre diseños coto-eficientes, seguros, situados en terrenos sin inclinaciones y con numerosos flujos de una sola vía y por lo general sin vías para bicicletas. Por otro lado aquellos caminos diseñados por medio-ambientalistas, sostiene de nuevo el autor, tendrían características diferentes como por ejemplo mejores espacios verdes, con menos polución y más estéticos pero a veces con mayor nivel de accidentalidad. (O’Looney 2003: 9)

De acuerdo a lo anterior, se puede sostener que la participación de la ciudadanía en los asuntos propios de la esfera pública parece tener una nueva luz de esperanza. Si bien los más recientes informes sobre la percepción ciudadana de las instituciones gubernamentales no es favorable para estas últimas¹³, aquellos más optimistas auguran que la ‘revolución’ de las TIC ha provocado un cambio de paradigma hacia una sociedad de la información y el conocimiento (Colombo: 2007), que podría revertir la falta de desafección y confianza de los ciudadanos en sus instituciones y por esta misma vía catalizar procesos y nuevas prácticas de participación que conlleven de manera adecuada a la inserción ciudadana en la toma de decisiones públicas relevantes.

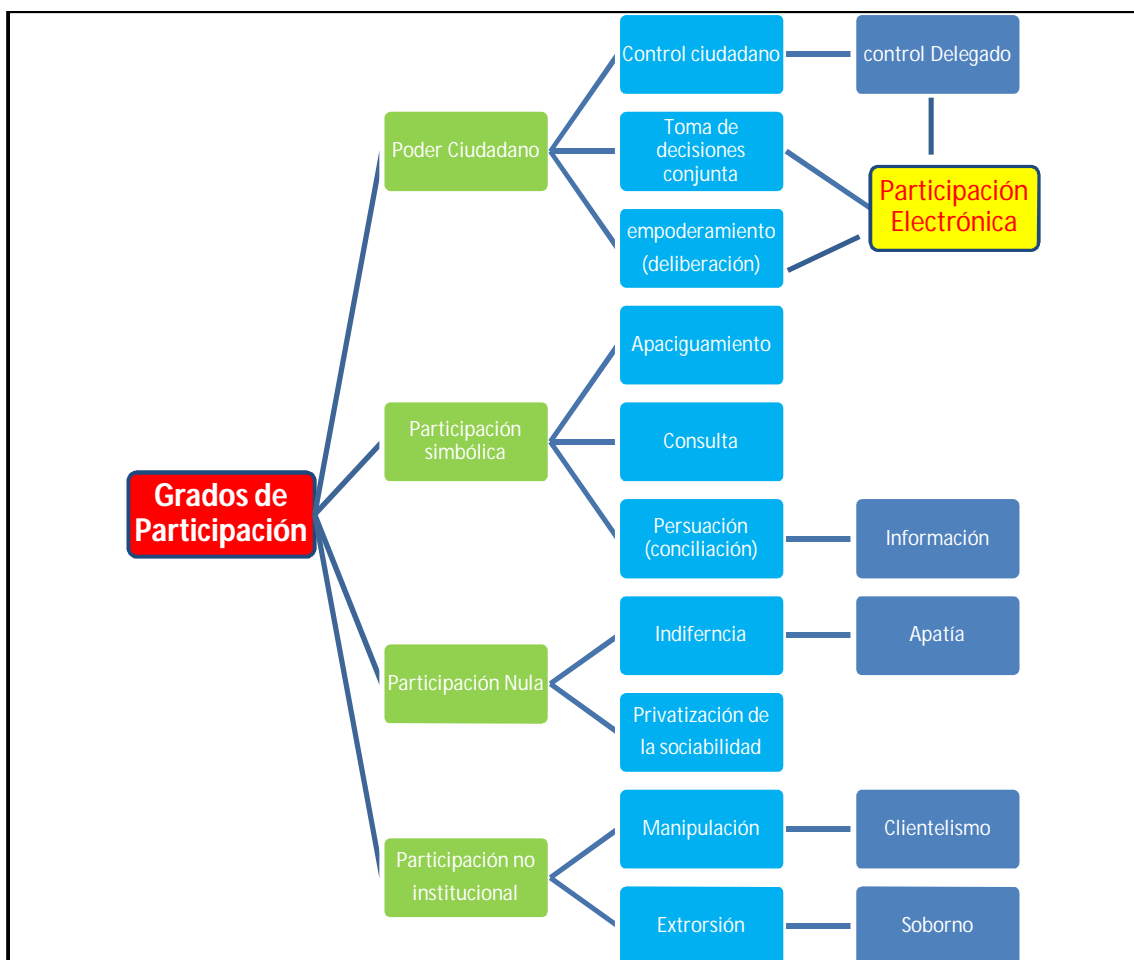
Se expone entonces, que las TIC pueden facilitar las prácticas y los mecanismos de participación ciudadana “avanzando hacia nuevas maneras de hacer política, con una información más amplia y directa y una mayor comunicación entre representantes y representados” (Colombo 2007: 10). En otras palabras, se argumenta que estas nuevas formas emergentes de participación a través de las nuevas TIC, especialmente aquellas basadas en las plataformas de Internet, pueden influenciar nuevas formas de participación ciudadana electrónica que reduzca los niveles de descontento de los modelos de participación presencial ortodoxos. Además, estos modelos podrían garantizar nuevos espacios de interacción y de representación democrática directa, al mismo tiempo que abriría campo a nuevas formas de gobernabilidad a sectores sociales tradicionalmente segregados de la actividad política participativa que actuarían como interlocutores directos de sus propias demandas y derechos.

En el gráfico 3, que se muestra a continuación, se muestra una clasificación que se ha hecho de los grados de participación ciudadana realizada por Ortegón Quiñones. La caracterización ha sido modificada a fin de insertar la participación electrónica dentro de la categoría de poder ciudadano.

¹³ Las encuestas practicadas a empresas o personas naturales por organizaciones como Latinobarómetro, BID, Freedom House, Transparencia Internacional estiman los agregados estadísticos basados en percepciones sobre diferentes dimensiones políticas. Para el caso colombiano se presentan factores como ausencia de corrupción en instituciones gubernamentales (30% BID), percepción sobre libertades civiles y políticas (42% BID), independencia de los poderes (45% BID), confianza en el congreso (28% Latinobarómetro), confianza en los medios de comunicación (54% Latinobarómetro) o confianza en los partidos políticos (20% Latinobarómetro).

De esta manera se propone que la participación electrónica es una nueva forma de empoderamiento deliberativo que se encuentra dentro de un alto grado de poder ciudadano, ya que permite acceder a nuevas formas de control ciudadano (bajo información real, sincrónica o asincrónica) y establece canales de petición de demandas que puede llevar a cabo procesos de toma de decisión conjunta entre representantes y representados (Estado-ciudadanía). De cualquier modo no se puede desconocer el impacto que ha tenido la Internet en la vida de las personas y la evolución de las tecnologías de la Información debe conducir de manera absoluta a la evolución misma de los canales gubernamentales dentro de los sistemas democráticos, siempre y cuando estos garanticen el respeto de las libertades y de los valores comunes de la ciudadanía.

Gráfico 6. Tipología de la Participación ciudadana



Fuente: construcción propia con base en Ortegón 2008

En conclusión, para que la participación ciudadana tenga niveles adecuados, es necesario que los gobiernos a cualquier nivel estén dispuestos y tengan la capacidad de

crear las condiciones necesarias y suficientes para su ejercicio y por supuesto que existan ciudadanos y organizaciones sociales que estén preparados y puedan aprovechar estos recursos. Exponen Puerta et. al. que esta condición se hace importante si el gobierno desea “promover el desarrollo del sistema democrático, orientar adecuadamente las políticas públicas y transformar las relaciones que se dan entre los ciudadanos y entre ellos y el gobierno” (Puerta et. al. 2003: 55).

Finalmente, los autores que han estudiado los desarrollos y mecanismos de participación ciudadana en Colombia han discutido como en el caso de éste país se ha desarrollado una gran cantidad de reglas, de legislación y de instituciones que promuevan su progreso. Sin embargo, “Esta riqueza parece no traducirse suficientemente en movilización ciudadana en torno a lo público, en democratización de la gestión y sobretodo en la incidencia ciudadana en la formulación de políticas públicas” (Velázquez y González 2003: 21). Aunque más espacios, sean estos virtuales o físicos, no garantizan mayores niveles de participación el escenario que plantea la Internet como herramienta democrática de participación puede impulsar la movilización y la confianza ciudadana y por esta vía mejorar la calidad de la información con que estos últimos cuentan.

2.1 Del modelo *ciudadano-cliente* al modelo *ciudadano-accionista*

Como ya se ha explicado con anterioridad, al parecer el poco grado de movilización ciudadana tiende a estar explicado por la falta de confianza en las instituciones y en los líderes gubernamentales en los cuales se encuentran y se reflejan los espacios de participación. Es en este punto en donde los esfuerzos del Estado no ven representados dentro de la acción política ciudadana, ya que no existe corresponsabilidad.

La participación dentro de un escenario democrático tiene un sentido de corresponsabilidad, es decir compartir la responsabilidad por el establecimiento y seguimiento de metas y objetivos mediante la deliberación a través de la creación de espacios de interacción que vinculen a los ciudadanos y las organizaciones por medio de instancias formales e informales de inclusión. Es por esta razón que la participación ciudadana demanda espacios de información completa y de control en dónde se abre

“una ventana de posibilidades a sectores tradicionalmente marginados de la política, para que intervengan en la escena pública y contribuyan a la definición de metas colectivas” (Puerta et. al. 2003: 8). Para Puerta et. al., en Colombia las autoridades locales y los representantes políticos no siempre responden a las expectativas de la población y por ello las encuestas de percepción casi siempre muestran una tendencia a desconfiar de las instituciones y por esta vía se percibe por parte de la ciudadanía una incapacidad para atender las demandas de la sociedad.

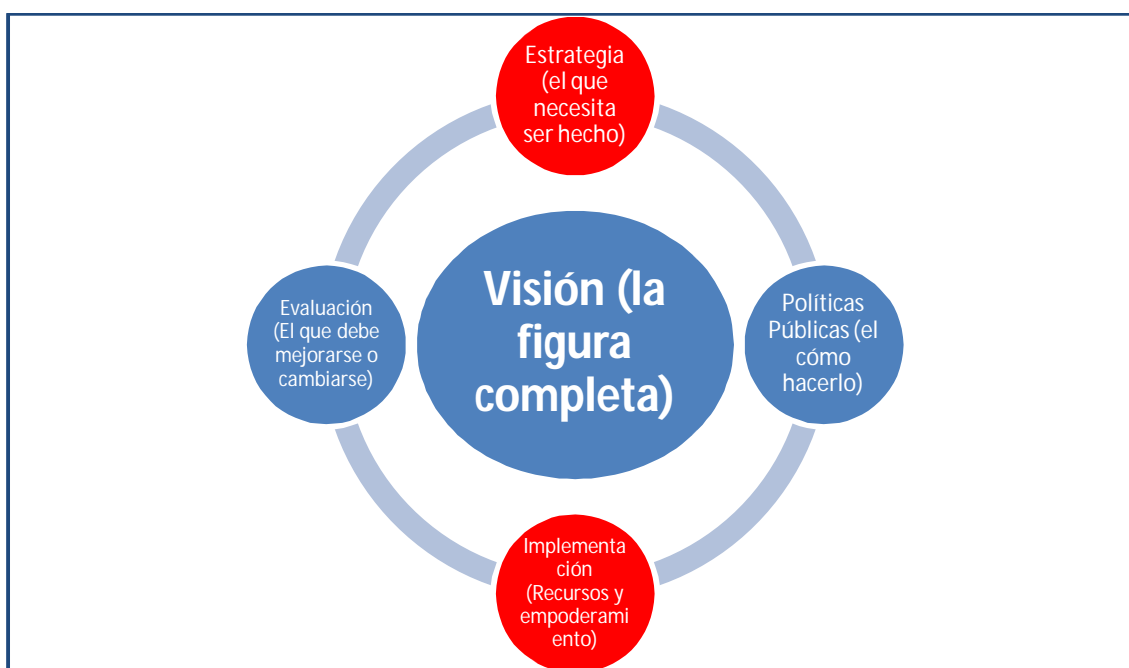
Los modelos de la NGP entienden la relación con la ciudadanía como una relación ciudadano-cliente en donde la comunidad es vista como un actor exterior de la organización a la cual debe servirle con eficiencia y calidad a fin de legitimar su accionar. Sin embargo la propuesta que plantean para la modelos Post-NGP basados en las TIC, es la de un modelo de ciudadano-accionista, es decir no solamente un actor externo que procure calidad y eficiencia en los servicios y productos demandados sino también que tenga incidencia interna en las decisiones de la organización y en información completa acerca de cómo se diseñan y ejecutan las políticas y los proyectos que le impactan de manera directa.

Para que sea posible esta visión el ciudadano electrónico debe tener información completa, esto es lo que para David Lovegrove es el proceso mejoramiento de competitividad en cualquier modelo de desarrollo. Para este autor este proceso tiene que pasar indefectiblemente por cuatro procedimientos con mecanismos y herramientas propios, a fin de conseguir un modelo exitoso de funcionamiento. Al modelo de Lovegrove se le ha agregado el proceso de evaluación y se ha denominado “competitividad participativa” como un paso de gestión que permite monitorear los procesos y estimar los cambios a los procesos anteriores, así como el cumplimiento de los objetivos trazados en cuanto a participación e inclusión se refiere. Igualmente el modelo de Lovegrove es lineal, pero en este caso lo presento de manera circular al considerar que el desarrollo de la “competitividad participativa” del ciudadano electrónico debe estar mediado y guiado transversalmente por la visión, la figura completa de a dónde queremos llegar, y los demás procesos de forma circundante que comienzan y llegan al mismo punto en cada proceso que se inicie. En otras palabras el modelo del ciudadano-accionista debe comprender un ciudadano físico y/o electrónico comprometido con la acción estatal y con información completa del desarrollo de estos

procesos para poder de manera efectiva mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes y las relaciones con la organización social o política en donde decida participar. Estos procedimientos se muestran en la siguiente figura:

Para el caso de Bogotá, el programa Bogotá cómo vamos reporta en los resultados de la encuesta sobre participación en Bogotá 2009 como el 35.46% de las personas reconoce que no participa por falta de tiempo o dinero, el 33.9% porque no cuenta con la información suficiente sobre el funcionamiento de estos espacios y el 7.5% considera que no tiene las aptitudes para desarrollar dicha labor.

Gráfico 6. Proceso de desarrollo de la competitividad participativa del ciudadano electrónico.



Fuente: David Lovegrove y construcción Propia

De igual manera las cifras no son alentadora en lo relacionado a los mecanismos de rendición de cuentas en la ciudad dado el bajo porcentaje de solo 4.2% de los encuestados que aseguraron haber asistido a un evento de rendición de cuentas del Alcalde Mayor o de los Alcaldes Locales. Así mismo de aquellas personas, el 48.6% señala que la información entregada en estos eventos le ha servido para conocer las decisiones del gobierno local. De manera paralela el estudio revela que “el 32.6% de las personas afirma que algunos espacios de participación han sido cooptados por unos pocos líderes que acaparan la vocería de los ciudadanos en Bogotá. “Queda la sensación

de que la participación no logra enfrentar los vicios tradicionales de la política. Situación que empeora si se analiza que el 70.4% de los encuestados manifiesta que los líderes comunitarios nunca tienen contacto con la ciudadanía” (Bogotá como vamos 2009). De esta manera la participación requiere que las políticas fruto de las demandas y las necesidades sociales sean producto de una incidencia directa, consensuada y estructurada por parte de los ciudadanos. Se requiere entonces no solo mecanismos que logren empoderar y capacitar a la gente para que su participación sea productiva y que los mecanismos de evaluación y seguimiento, sean transparente y accesibles a todo el mundo con el fin de completar un ciclo participativo que ayude al nuevo ciudadano electrónico a mejorar su percepción de confiabilidad institucional al mismo tiempo que toma parte activa acerca de decisiones públicas.

2.3 Cerrando la Brecha Digital: Participación e inclusión digital en Colombia.

Recordemos que los avances en la política de participación e inclusión electrónica deben tener en cuenta dos tipos de medidas: 1. *El déficit cuantitativo*, el cual mide la desigualdad entre la cantidad de personas que pueden participar y la totalidad de la población que efectivamente participa y 2. *El déficit cualitativo*, el cual valora la medida en que la participación política ciudadana cumple con ciertos estándares mínimos que permitan ofrecer una *calidad democrática* adecuada a su población. Para el caso de Colombia ambos indicadores muestran resultados poco alentadores.

Uno de los objetivos primarios de la estrategia Gobierno en Línea¹⁴ es atacar directamente el *analfabetismo electrónico* y cerrar la brecha digital que existe entre diferentes grupos poblaciones en Colombia. La brecha digital se define como un indicador que mide el porcentaje de personas en una región en particular que no tienen acceso a las tecnologías de la comunicación y la información, aislándolas de procesos y desarrollos que solo pueden darse una vez accedan y manejen de manera adecuada estas herramientas. Inicialmente el término se empezó a emplear para describir la nueva

¹⁴ La Estrategia Gobierno en Línea (GEL) es un programa del Ministerio de Comunicaciones (Ministerio de las TIC) que se encarga de diseñar y socializar el modelo de gobierno electrónico en Colombia. Dentro de sus metas se encuentra la de “contribuir mediante el aprovechamiento de las TIC, a la construcción de un Estado más transparente, más eficiente, más participativo y que preste mejores servicios a la comunidad y las empresas” (Agenda de conectividad) Ver anexo 1.

dinámica social generada por la (in)posibilidad de acceso a la información. De acuerdo a la federación colombiana de municipios en un estudio financiado por la GTZ de Alemania, la brecha digital es un concepto asociado a la disponibilidad de infraestructura y capacidad de uso de las tecnologías, de esta forma la definen como “la diferencia entre quienes gozan de los beneficios [de las TIC] y quienes no, generando una nueva forma de exclusión: la digital.” (FCM 2006). Esta exclusión tiene manifestaciones diversas: por edad, sexo, territorio, país, idioma etc. Por ello las acciones que se adelanten en la inclusión digital y el cierre de la brecha deben atacar en varios frentes para lograr el impacto deseado. Para Salvador Serna esta brecha será entendida como el impacto que tiene el incipiente desarrollo de las TIC sobre gobiernos locales con pocas canales de participación ciudadana. Para este último autor ésta participación sigue siendo un ámbito por explorar en Colombia, con múltiples líneas de avance participación, en referencia a la naturaleza pública y política de las administraciones y de la pobre organización pública a nivel local en el país en donde los procesos en infraestructura no han reflejado las inversiones realizadas (Serna, 2008).

De manera paralela, la brecha digital entendida como avances incipientes en la alfabetización digital de la población a nivel municipal, se complementa con el desarrollo lento de infraestructura y capacidad tecnológica en el ámbito territorial. Esta infraestructura y alfabetización se sostienen sobre el uso adecuado y eficiente de las tecnologías de la información y la comunicación. Los reportes de gobierno electrónico global de las Naciones Unidas precisan las TIC como instrumentos que ofrecen a las naciones en desarrollo oportunidades sin precedentes de los objetivos de desarrollo vitales tales como el alivio de la pobreza, la atención básica de salud y mejora la educación universal de manera más eficaz que antes, a través de la adecuada utilización de herramientas tecnológicas. De esta manera se hace cada vez más evidente que el *e-government*, si se aplica estratégicamente, pueden mejorar la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia de los procesos gubernamentales. Sin embargo, explica el documento, todo el potencial de las aplicaciones de gobierno electrónico y otras tecnologías sigue siendo lacónicamente aprovechada por los países en desarrollo (UN, 2007). Colombia pues se incluye dentro de este grupo de países con usos, desarrollos y aprovechamientos incipientes. Para la federación colombiana de municipios estos cambios tienen por lo tanto dos implicaciones importantes: alcanzar a ciudadanos vulnerables, quienes están fuera de las posibilidades de prestación de servicios con los

modelos actuales, y conocer las preferencias de los ciudadanos que hoy en día se atienden de manera estandarizada, en cuanto estén al margen de los procesos políticos para la definición de las acciones de gobierno. No obstante, continua el documento, estas implicaciones no se han visto reflejadas en las necesidades ni en los servicios ofrecidos por el Estado a nivel local y municipal (FNM, 2006).

De nuevo la federación Colombiana de Municipios y la GTZ, establece que estas aéreas de intervención para el desarrollo local por medio de las TIC – en el marco de programas gubernamentales- que deben enfocarse en la provisión de bienes y servicios y en el aumento de la competitividad local han quedado cortas en sus alcances. Aunque la normatividad y el aprestamiento del gobierno para ampliar y mejorar la infraestructura digital ha sido considerable, se considera que las aéreas de intervención críticas para el desarrollo local – que han de ser educación, salud, servicios públicos domiciliarios, empleo y desarrollo de habilidades productivas- no han ofrecido resultados halagadores. (FNM, GTZ, 2006).

¿Qué ha pasado entonces con las políticas públicas diseñadas para tal fin? De acuerdo a Murell y Surel una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinadores, en principio alrededor de objetivos específicos. Una visión más clásica la encontramos con Hecló y Wildavsky ya que para ellos una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de sí misma. Siguiendo esta lógica el Estado colombiano se ha dado a la tarea de articular políticas enfocadas hacia la ampliación de la cobertura y la disminución de la brecha digital a nivel nacional y municipal. No obstante, la tarea de controlar y supervisar los logros establecidos a manera de evaluación no ha sido desarrollada y los tiempos de ejecución no han sido incumplidos (ver anexo 1).

De acuerdo a Noel Roth una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales “asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar el estado de las cosas percibido como problemático” (Roth 2005), en este sentido la política nacional y distrital de inclusión digital mediante el estrechamiento de la brecha digital se ha adelantado mediante la inserción de estos objetivos en los respectivos

planes de desarrollo. La tarea recae ahora sobre la evaluación de estos programas y de sus respectivos proyectos a fin de establecer su pertinencia y su adecuación.

Capítulo III

3. Participación Digital en Bogotá. Estudio de caso del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, IDPAC.

Según Andrés Hernández, profesor del CIDER en la Universidad de los Andes, una de la más importantes conclusiones de los seminarios para evaluar el plan de desarrollo del alcalde Samuel Moreno¹⁵ es que hay una crisis de la oferta institucional de participación ciudadana en Bogotá, ya que los espacios de participación en Bogotá aparentemente no están canalizando las principales demandas y necesidades ciudadanas, haciendo entonces que no sean atendidas las principales problemáticas de la ciudad. Dentro de las memorias de los seminarios, socializadas por la publicación Nota Uniandina, se expresa que fue general entre los participantes la idea de que “los espacios de participación son fragmentados, dispersos, burocráticos, poco representativos, están desvinculados de las principales decisiones de política urbana, no le dan protagonismo a la ciudadanía, ni le permiten dialogar con el alcalde y su equipo de gobierno, quienes concentran el poder para definir los destinos de la ciudad una vez pasadas las elecciones” (Nota Uniandina) y concluye con palabras del profesor Hernández en donde éste último asevera que en Bogotá “la oferta institucional ha servido para una *neocorporativización* de la participación, para que esta pierda su carácter reivindicativo, deliberativo e incluyente, y termine siendo funcional a la legitimidad de las decisiones de la alcaldía y su tecnocracia. La oferta agudiza el particularismo, y frena las energías cívicas y colectivas” (Nota Uniandina).

Además de las poco alentadoras conclusiones expuestas anteriormente, las más recientes encuestas realizadas por la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social, muestran que la gente conoce y hace parte cada vez en menor medida de los espacios de participación que se han dispuesto en la ciudad. (Ver anexo 4). Por este tipo de particularidades y problemáticas, los planes de desarrollo de la administración Garzón y

¹⁵ El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes, en asocio con el programa Bogotá cómo Vamos, el Foro por Colombia y el Consejo Territorial de Planeación Distrital realizó en el abril de 2009 una serie de seminarios para evaluar el Plan de Desarrollo de Bogotá propuesto por el alcalde Samuel Moreno, para los próximos cuatro años.

Moreno en Bogotá han instaurado y continuado, respetivamente, el Sistema Distrital de Participación Ciudadana, con el propósito de “articular más eficaz y eficientemente todos los mecanismos, las formas, las acciones y los recursos existentes en las distintas entidades del Distrito, hacia políticas coherentes, sistemáticas, controlables y evaluables” (Decreto 448 de 2007) en cuanto a participación se refiere en Bogotá.

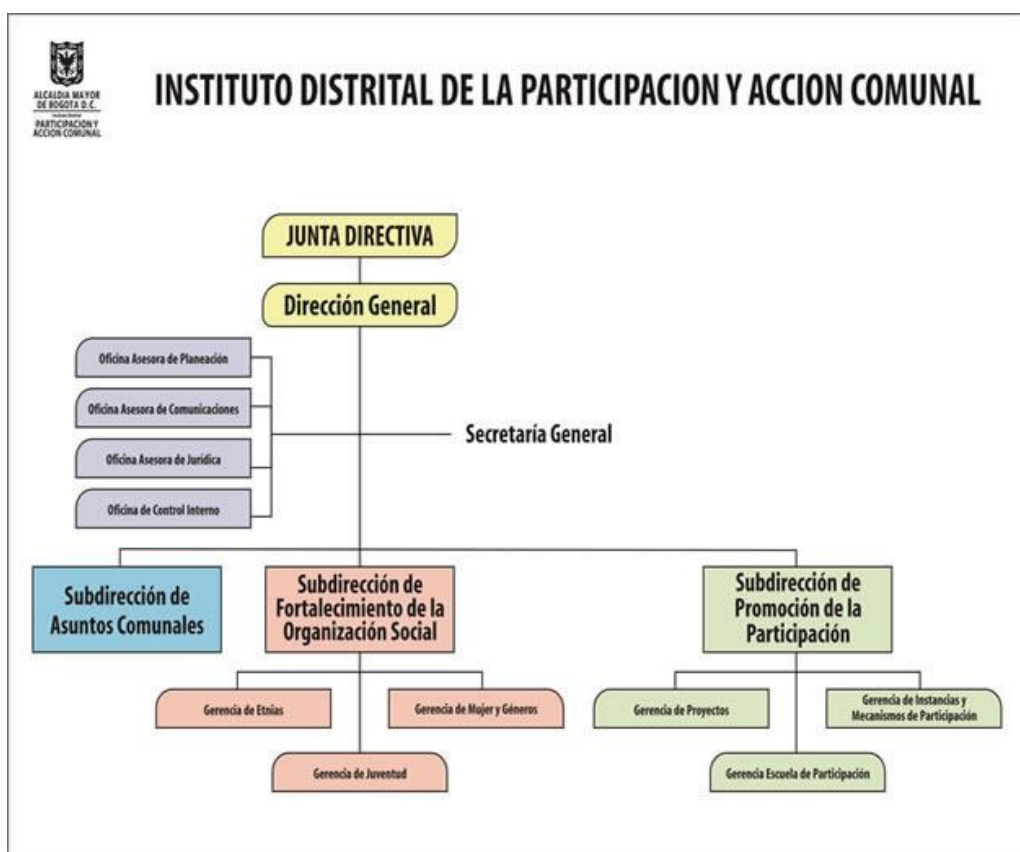
En este mismo decreto se dispone que El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) como entidad adscrita a la secretaria distrital de Gobierno, deberá asumir funciones específicas como “fomentar el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten las políticas en materia de participación y organización de la ciudadanía, diseñar y controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el Distrito, en el marco del Sistema Distrital de Participación Ciudadana” (Decreto 448 de 2007). De esta manera se otorga a la entidad distrital la misión de articular y poner en marcha todos los mecanismos necesarios con el fin de garantizar el derecho a la participación en las políticas públicas de Bogotá.

Por otro lado y según información del sitio Web oficial del mismo IDPAC, la entidad distrital tiene entre sus objetivos la implementación de procesos de participación y fortalecimiento de las organizaciones sociales mediante la movilización de actores sociales dentro de los mecanismos democráticos de participación ciudadana. Para los propósitos del estudio vamos a examinar tres objetivos claramente definidos por la entidad y que se enfocan en el fortalecimiento y promoción de los procesos e instancias de participación, estos son:

1. “Coordinar y orientar las instancias de participación local y distrital con el fin de optimizar la toma de decisiones que influyen en la satisfacción de las demandas sociales.
2. Fortalecer las instancias de participación local y distrital mediante procesos de formación que permitan la cualificación de sus integrantes.
3. Promover la incorporación de los grupos poblacionales que sean competencia del instituto en las dinámicas e instancias de participación local y distrital”(IDPAC 2009).

Los proyectos desarrollados por el IDPAC, sus coordinación y evaluación son dirigidos por la Secretaría de Gobierno, aunque la Personería, la Contraloría y la Veeduría distritales vigilan la aplicación del Sistema Distrital de Participación Ciudadana. El esquema general de la entidad se presenta a continuación:

Gráfico 7. Estructura organizativa del IDPAC



Fuente: IDPAC (www.participaciónbogota.gov.co)

Con base en los anteriores objetivos se articularon las siguientes preguntas ¿Cuáles son las fortalezas del IDPAC? ¿Cuáles sus debilidades? ¿De que manera el IDPAC puede fomentar nuevos espacios y oportunidades de participación en la ciudad? ¿Cómo se pueden incorporar nuevos grupos poblacionales a los programas del Instituto? ¿Qué mecanismos puede utilizar el instituto para estrechar la brecha digital en la

ciudad? ¿Qué medidas se deben tomar para disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de participación en Bogotá? La resolución de las anteriores cuestiones se desarrollará mediante los diseños de gestión que se proponen en el siguiente acápite, de acuerdo a la propuesta desplegada sobre oportunidades de participación electrónica en la ciudad.

3.1 Diseño de Metodológico

En la Literatura propia de la evaluación de políticas públicas, se han identificado ampliamente las ventajas de estos procesos como mecanismos para determinar de manera anticipada las fallas que puede generar la solución de un problema mediante la formulación de una política pública tanto como la posibilidad de explicar cómo y por qué se generaron ciertos resultados. (Dunn, 1994, Weiss, 1998).

Aunque el presente estudio no pretende realizar una evaluación al modelo de gestión del IDPAC si se realizará el diseño de un modelo de *oportunidades para el desarrollo de la participación* de acuerdo a las fortalezas y debilidades tanto al interior como en el entorno del instituto. Como parte del proceso metodológico se propone un diseño de revisión de procesos de gestión del IDPAC que permita entender si los objetivos que se trazan en cuanto a participación e inclusión digital se han cumplido y en que medida. Las metas que se plantean para el diseño metodológico de gestión por objetivos propuesta para la entidad distrital son tres: 1. Evaluar la fortalezas y las debilidades del Instituto así como las condiciones de su entorno 2. Analizar la corresponsabilidad de los objetivos del programa con sus resultados. 3. Proponer cambios/ajustes que mejoren la gestión del programa en una posible fase posterior de ampliación al nivel distrital o nacional.

Esta propuesta es pertinente en la medida en que se busca hacer un seguimiento al desarrollo de los procesos de participación e inclusión política en Bogotá emanados de iniciativas propias del instituto. Una vez se logra la adopción y la puesta en marcha de un proyecto es conveniente entrar a analizar como se ha venido desarrollando; así mismo analizar si el proyecto procura alinear su puesta en marcha con relación al diseño y los objetivos sobre los que fueron diseñados. Como proponen Valadez y Bamberger “En la medida en que el proyecto cumpla con los estándares de sostenibilidad, se harán arreglos organizacionales, financieros o institucionales para continuar con la entrega de

servicios y asegurar su sostenibilidad futura” (Valadez y Bamberger 1994). De acuerdo a lo anterior, se espera que el proyecto produzca los impactos esperados sobre los que fue cimentada su política.¹⁶ Así pues, apunta de nuevo Valadez y Bamberger, es mucha la información sobre las fases de un proyecto que puede recolectada y analizadas pero solo de forma restringida, apuntan los autores, “se llega a conocer si se lograron los objetivos propuestos por los programas masivos de desarrollo social y económico o si producen los beneficios o cambios para los que fueron diseñados” (Valadez y Bamberger 1994)

Para tal propósito se articuló información contenida en documentos oficiales e informes internacionales sobre cobertura e inserción de tecnologías electrónicas en el país, lo que permitió conocer cifras acerca de la realidad digital en Colombia y en Bogotá en específico. Por otro lado se recopiló información acerca de la gestión institucional con información provista por funcionarios y académicos expertos en el tema de participación y de tecnologías de la información¹⁷. Debido a que las fuentes que proveyeron la información, lo hicieron sobre la base de percepciones debemos aclarar que en su calidad de involucrados, también pueden atribuirse factores de discrecionalidad en las valoraciones de ellos mismos, sobre la que en muchos casos no existe un componente técnico. Igualmente importante, la consideración que debe hacerse sobre los intereses políticos o sociales que puedan motivar las valoraciones por parte de estos mismos actores. Finalmente, con el ejercicio se pretendió determinar -en cierto grado- los resultados planificados de los no planificados y algunos efectos no deseados en la aplicación de los programas de fortalecimiento y de fomento de la participación en Bogotá.

¹⁶ Un impacto se define como el efecto (o efectos) esperados sobre cierta población objetivo, que son atribuibles solo a las condiciones que involucró la puesta en marcha del programa.

¹⁷ La información que se utilizó para la realización de los tablas y los gráficos de los análisis fueron recopiladas gracias a las entrevistas realizadas con funcionarios distritales y nacionales (Francisco Camargo: Director Área de Articulación y Gestión Agenda de Conectividad, Jorge Luis Rodríguez Gerente escuela virtual IDPAC, María Inés Gómez asesora área fortalecimiento organizacional IDPAC) y con académicos (Martha Cecilia Rodríguez: Directora Centro Estrategia y competitividad Uniandes, Nelson Remolina Director Grupo de estudios en Internet, comercio electrónico y telecomunicaciones Uniandes, Andrés Hernández Profesor Asociado CIDER Uniandes, Alfonso Villa Director Observatorio de Gestión y Políticas Públicas ESAP y Jesús Molina Director Núcleo Estado y Poder ESAP). De igual manera es de destacar la información recopilada en foros y mesas de trabajo con más de 100 diferentes miembros de las organizaciones participantes en el programa de fortalecimiento a organizaciones locales del IDPAC entre Julio y Octubre de 2009, lo que contribuyo en gran medida a conocer otra perspectiva del problema.

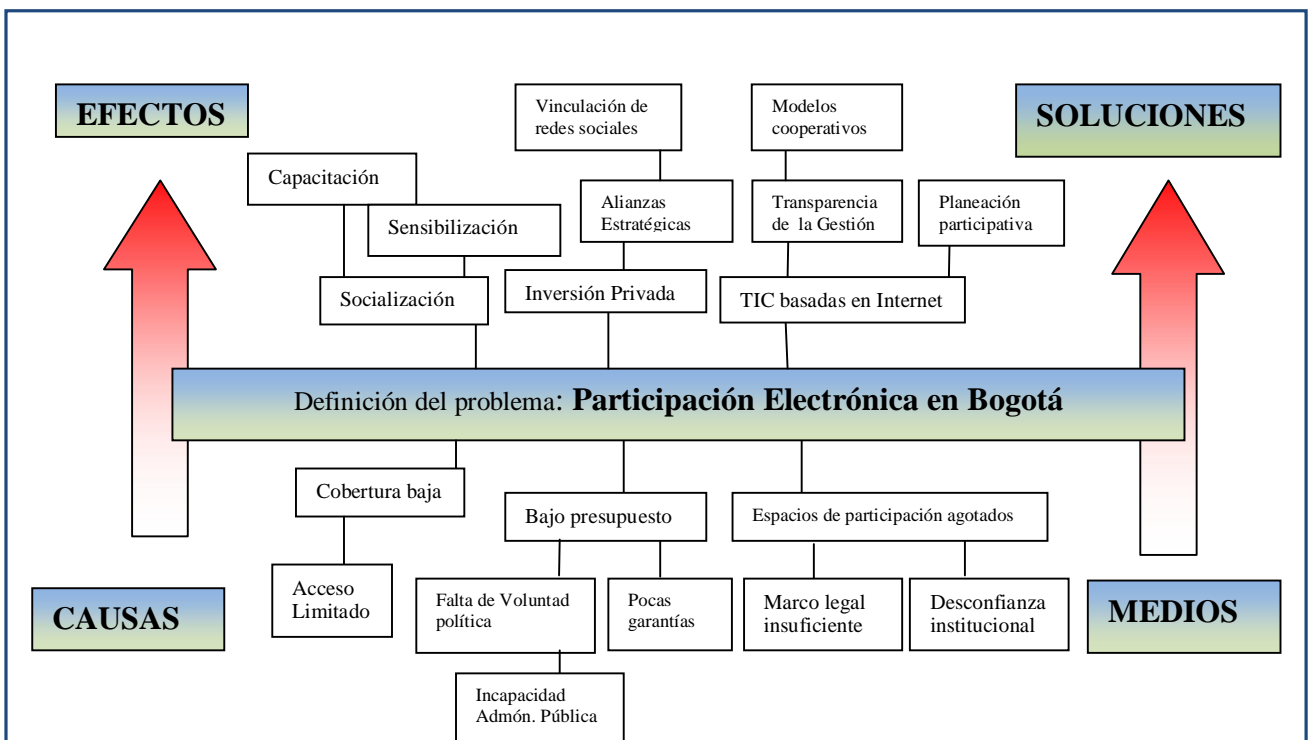
La recolección de la información con estos últimos se realizó a través de entrevistas –ver anexo 6- que se llevaron a cabo mediante cita previa con ellos mismos en el día programado o bien mediante la resolución de los cuestionarios a través de correo electrónico. El proceso tuvo lugar en la ciudad de Bogotá y se realizó entre Abril y Noviembre de 2009. En las entrevistas con los funcionarios, académicos y los miembros de las organizaciones de base en Bogotá se proponía la adecuación de un árbol de problemas y de soluciones acerca de la problemática de la participación en Bogotá. En este ejercicio se solicitaba a los entrevistados que mencionaran causas y efectos de la poca tendencia a participar por parte de la población y se les conducía a mencionar medios y soluciones al problema. Dentro de los mecanismos de solución se les pedía la percepción de las Tecnologías de la Información y la comunicación como herramienta catalizadora de nuevos espacios de participación. Finalmente se le sugería a cada uno de los entrevistados mencionar factores externos e internos de las instituciones del Estado colombiano que pueden obstaculizar o impulsar nuevos espacios y formas de participación electrónica, haciendo especial énfasis en el caso de Bogotá.

Con la información recolectada se procedió a diseñar el árbol de problemas y soluciones de acuerdo a la metodología propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo. Para esta entidad, el árbol de problemas es el resultado de un encadenamiento de condiciones presentes y deseadas para la realización de un proyecto con objetivos específicos. De esta manera se enlazan acontecimientos a manera de causa y efecto con el propósito de identificar ordenadamente el origen y las posibles soluciones a una problemática presente y propuesta para el ejercicio (BID 1997).

Como ya se ha mencionado anteriormente el problema de investigación para el presente proyecto de investigación responde a la pregunta: *¿En que medida los objetivos trazados por el IDPAC pueden crear oportunidades de desarrollo en los procesos de participación electrónica en Bogotá??* Para lo cual la problemática a analizar en el árbol de problemas será la participación electrónica en Bogotá. El primer paso en la realización del ejercicio fue identificar las principales dificultades mencionadas con respecto a la problemática de la participación y como segundo y tercer paso respectivamente determinar las causas y efectos de la misma. Así y a manera de grupo focal con los miembros de las organizaciones o con los entrevistados de manera individual según fuera el caso, se dibujaba en un tablero o en una hoja de papel

suficientemente grande, las ramificaciones que iban saliendo de los diálogos el resultado fue el siguiente:

Gráfica 8. Modelo de Árbol de problemas y de Soluciones.



Para la adecuación del gráfico 8, se tomaron los valores –conceptos- de mayor frecuencia en los ejercicios y se fueron desprendiendo según las relaciones que los mismos participantes proponían. Como puede desprenderse de nuevo del gráfico 8 la mayoría de los participantes de las organizaciones de base y los académicos mencionaron el agotamiento de los espacios de participación, las pocas garantías, la desconfianza institucional y la baja cobertura como las grandes causas de la problemática de participación en la ciudad. De manera paralela la inversión privada, el uso masificado de las TIC y la socialización de los espacios y beneficios de la participación fueron los conceptos más mencionados como soluciones al problema planteado.

Una vez realizado el árbol de problemas y soluciones, se procedió a revisar encuestas sobre el entorno de la gestión estatal, la confianza institucional y aquellas acerca de las tendencias de la participación en Bogotá. Entre los estudios mencionados se puede destacar los siguientes: **Encuesta de Calidad de la Gestión Estatal para el Desarrollo Empresarial – 2007 y la Encuesta de Cultura Política (DANE 2008), La encuesta Cultura Política de la Democracia en Colombia 2007 e Informe 2009 (Latinobarómetro) y el estudio Bogotá como vamos: Participación (Bogotá como vamos 2009)**. Con el cruce de información entre los expertos y los estudios especializados se procedió a la elaboración de los modelos de gestión que a continuación se describen.

3.2 Análisis DOFA y PESTAL-D de la participación electrónica en Bogotá

Para la identificación de los niveles de intervención y de los rangos de acción voy a utilizar métodos comparativos de diagnósticos de gerencia estratégica usados tanto en las esferas públicas como en las privadas. Dentro de estos modelos de diagnóstico destaco principalmente el modelo de análisis DOFA – SWOT (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) y el modelo de análisis PESTAL-D (*STEEPLED*). Dentro de los modelos de planeación estratégica se ha destacado el modelo DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) como un ejercicio que permite identificar factores de riesgo y de potencialidades de las organizaciones tanto al interior de la misma como en su entorno. Para el caso del modelo de análisis DOFA se entiende que tanto las Debilidades como las Fortalezas corresponden a factores al interior de la organización mientras que las Oportunidades y las Amenazas responden a factores externos de la misma. Este análisis proviene básicamente de la planeación corporativa. Primordialmente, se debe hacer la comparación objetiva entre la organización (IDPAC) y sus competencias, para determinar fortalezas y debilidades. Estas fortalezas y debilidades pueden ser objetivas o subjetivas según el participante que este desarrollando el análisis. Aunque como ya se ha expuesto antes, el hecho del análisis a los *stakeholders* puede tanto proveernos con información que no se conocía con anterioridad, como con valoraciones sin ningún fundamento práctico. Pero de igual manera, es útil para analizar un conjunto amplio de personas, y permite la comparación con estudios anteriores o en diferentes áreas, como el que pensamos estudiar (Cea: 2001).

Por otro lado, el análisis PESTAL-D (*PESTLE*) describe factores del entorno de las organizaciones que pueden afectar las dinámicas internas de las mismas. El modelo proviene de herramientas de análisis de mercado para medir la posición, las potencialidades y el entorno de un negocio. Para el caso de este estudio lo utilizaré como mecanismo de análisis del entorno del ‘negocio’ del instituto para sus ciudadanos-clientes y es de fortalecer e impulsar los procesos e instancias de participación en la ciudad. Los factores del entorno a los cuales hace referencia el análisis corresponden a factores: Políticos, Económicos, Sociales, Tecnológicos, Ambientales, Legales y Demográficos. De acuerdo a lo anterior tenemos entonces:

Cuadro 2. DOFA Oportunidades Participación electrónica en Bogotá

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Bajo presupuesto de inversión pública local. • Pocos criterios de selección e identificación de beneficiarios. • Problemas de Gobernabilidad • Problemas de infraestructura. • Pocos procesos de monitoreo y seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar e implementar un banco virtual de organizaciones. • Incrementar los recursos del gobierno local y distrital para la promoción de la participación electrónica. • Implantar programas de incubadoras de organizaciones sociales y fortalecimiento organizacional. • Promover la inversión privada en actividades de alto desarrollo tecnológico. • Construcción de modelos cooperativos entre los ciudadanos y el Estado • Encuestas de opinión en línea • Voto electrónico en línea • Transparencia en la gestión pública
FORTALEZAS	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Garantías de participación en espacios alternos. • Objetivos alineados entre lo local y lo nacional • Espacios de participación pública más democráticos y menos costosos. • Mejoramiento y democratización de la gestión pública. • Planeación participativa para el desarrollo local • Alianzas estratégicas (INTEL-ETB) 	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza-¿Confían los usuarios en la tecnología y en su utilización por parte del gobierno? • Capacidad de la Administración pública - ¿Está la Administración pública preparada para servir a los ciudadanos en la era del conocimiento? • Infraestructura tecnológica - ¿Hay infraestructura disponible para dar soporte a la participación electrónica? • Accesibilidad tecnológica- ¿Pueden los usuarios acceder y pagar los servicios? • Legislación y regulación - ¿Apoyan el ambiente legislativo y regulatorio la participación electrónica? • Falta de voluntad política para la participación.

	<ul style="list-style-type: none"> • Pocas garantías de cumplimiento
--	---

Como puede destacarse de éste análisis DOFA construido en base a entrevistas con actores civiles, oficiales y académicos, de nuevo la falta de confianza institucional de un alto porcentaje de la población es una amenaza latente dentro del potencial desarrollo de canales alternos de participación en Bogotá, como los medios de participación electrónica a través de las TIC. Al parecer la voluntad política por parte de la administración distrital actual, puede pasar de percibirse como una amenaza a ser una oportunidad dado el compromiso político que se ha desarrollado mediante la adecuación de programas, proyectos y mediante el incremento en la asignación de presupuestos tendientes a fortalecer espacios y actores sociales dentro del marco de la participación.

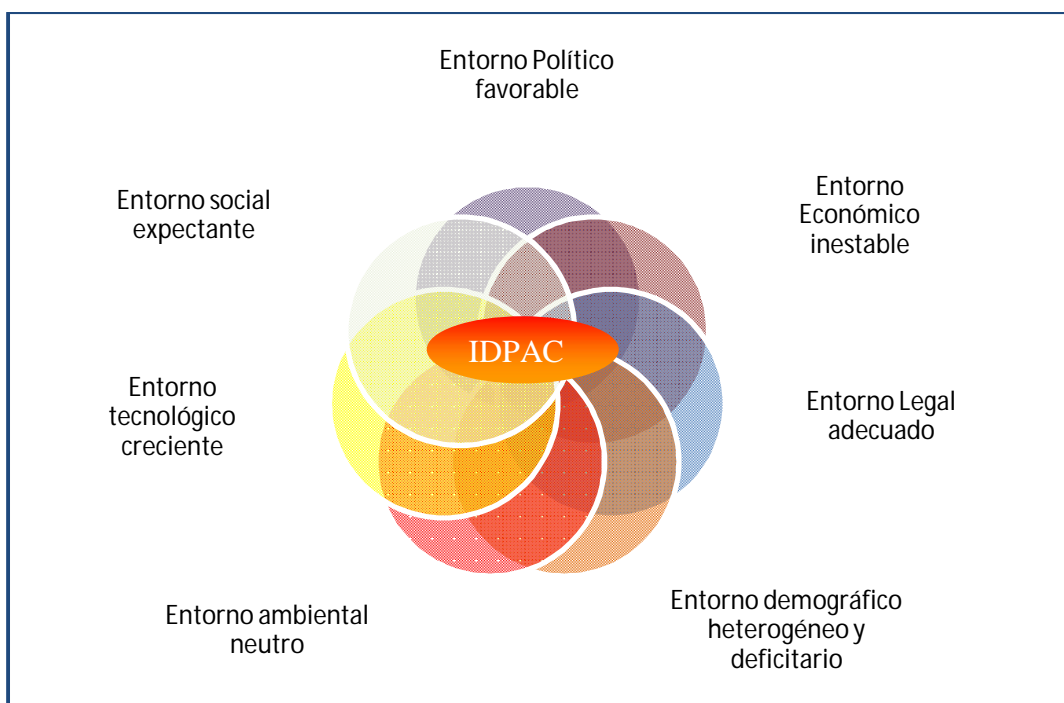
De manera similar la incertidumbre acerca de la implementación de una infraestructura tecnológica robusta parece ser solventada por el hecho –percibido como fortaleza- de contar con alianzas estratégicas entre la administración local y compañías del sector privado (ETB-INTEL) que mediante programas como Bogotá digital y ciudadano digital en Bogotá, parece poder tener la capacidad suficiente para socializar, sensibilizar y capacitar a una población objetivo en cuanto a TIC y sus aplicaciones en el campo de la participación y la inclusión. Este tipo de alianzas estratégicas también pueden ser un medio acertado ante la debilidad manifiesta de los presupuestos insuficientes –aún a pesar de los incrementos- para el fortalecimiento participativo en la ciudad. También se pueden utilizar los modelos exitosos alcanzados por los TELECENTROS¹⁸ en Colombia en donde se realizan procesos de capacitación sobre TIC por medio de apoyo y recursos de la empresa privada y la estatal. Finalmente, aunque procesos como el voto electrónico se ven como una oportunidad de participación efectiva y transparente, los desarrollos de tecnología e infraestructura en la ciudad todavía son muy incipientes, aunque los procesos de deliberación en línea y las encuestas de opinión tendientes a mejorar la planeación participativa de la ciudad son alternativas viables y que pueden ser desarrolladas en poco tiempo. Seguramente estos procesos pueden ayudar a garantizar los objetivos principales de los mecanismos de

¹⁸ “Los telecentros son lugares de encuentro, aprendizaje y comunicación donde se ofrece el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, TIC, como medios para el fortalecimiento y la gestión de iniciativas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de las comunidades” (Telecentros.org.co)

participación como son la inclusión, la transparencia y la eficiencia en la gestión pública.

Como complemento al análisis DOFA se procedió a realizar un análisis de las condiciones del entorno mediante el análisis PESTAL-D. Este análisis fue propuesto por los académicos entrevistados como un modelo que permite establecer comparaciones con diferentes niveles de componentes externos que pueden afectar el funcionamiento interno de las organizaciones y de sus productos (bienes y/o servicios). Para realizar el gráfico del modelo de nuevo se recurrió a analizar los resultados de las encuestas realizadas acerca de las percepciones sobre confianza en las instituciones, sobre la gestión estatal para el desarrollo y la encuesta de cultura política, además por supuesto los resultados de las entrevistas realizadas y los aportes recibidos durante los seminarios a los procesos de fortalecimiento organizacional del IDPAC. De esta manera se diseñó:

Gráfica 9. Análisis PESTAL-D Oportunidades Participación electrónica Bogotá-IDPAC



Con el análisis PESTAL-D que se realizó siguiendo los datos recolectados, se puede sostener que el IDPAC cuenta con un entorno mayoritariamente favorable en

cuanto a sus oportunidades de desarrollo de espacios y fortalecimiento de la participación en la ciudad. De esta manera, se tiene que el entorno político y el entorno legal son convenientes debido a, como se ha explicado anteriormente, la aparente voluntad política de la administración local que en cooperación con el legislativo local a facilitado la implementación de regulaciones legales para incentivar y promover la participación ciudadana en Bogotá. (Ver anexo 5). Además de esto el entorno social se ha calificado como expectante debido al impulso que la administración ha puesto sobre los nuevos espacios de participación y por las expectativas que se generan a través de políticas como el sistema distrital de participación y de programas recientes como los ya mencionados Bogotá Digital y ciudadano digital entre otros. Finalmente, se tiene que el entorno económico es deficitario debido a la percepción de insuficiencia de los recursos asignados a los programas y se percibe un entorno demográfico deficitario debido a la brecha digital que aún es grande en la capital y sobre la cual falta todavía mucho por trabajar a fin de incluir una mayor población dentro del manejo de las TIC, para así poder aprovechar su potencial como herramienta de participación activa.

Ahora bien, con la adecuación de los modelos de planificación estratégica elaborados anteriormente, se procedió a delimitar y a diseñar la matriz de oportunidades para el desarrollo de la Participación electrónica. Con esta matriz, se pretende consolidar información necesaria y suficiente para generar un modelo de intervención local¹⁹ en cuanto al desarrollo de nuevos espacios y formas de participación con ayuda de las TIC. La matriz cuenta entonces con tres de los grandes objetivos que se ha trazado IDPAC en su marco normativo para el funcionamiento. A estos grandes objetivos se les ha asignado unas áreas de intervención que es donde mayormente pueden ser desarrollados los objetivos. Finalmente se exponen los rangos de acción que corresponden a los medios y productos finales de la cadena de agregación de valor que puede proveer el instituto, en el desarrollo adecuado de los espacios de participación electrónica en la ciudad.

Una vez examinadas las áreas de intervención y los rangos de acción de las oportunidades para el desarrollo de la participación electrónica en Bogotá, podemos

¹⁹ Los modelos y estrategias de Intervención local permiten que las actividades de un programa o proyecto lleguen a cada vivienda y hogar del territorio y de esta manera se movilice a sus habitantes para que participen en el proceso (Cuoto 2009)

destacar que la propuesta gira en torno al mejoramiento de la calidad democrática bajo la premisa de escenarios de participación alternos que fortalezcan la actividad deliberativa de la ciudadanía como objeto y sujeto dinámico de la políticas publicas. La anterior propuesta gira en torno a la necesidad de adecuar espacio que dinamicen la actividad pública del ciudadano en la inclusión al proceso político de manera eficiente y transparente.

Cuadro 3. Oportunidades para el desarrollo de la Participación Electrónica

Objetivos	Áreas de intervención	Rangos de Acción		
		Acceso a información y trámites institucionales	Participación política	Desarrollo Local
Coordinar y orientar las instancias de participación local y distrital con el fin de optimizar la toma de decisiones que influyen en la satisfacción de las demandas sociales	Eficiencia y modernización de la Administración pública	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de costos de transacción para los usuarios • Educación asistida por computación • Procesos administrativos en línea • Socialización de los espacios de participación en la ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación • Presupuestos participativos y deliberación en línea • Priorización de programas sociales • Acceso a nuevas tecnologías e innovación. • Participación en los procesos legislativos • Encuestas de opinión • Acceso a información sobre convocatorias y proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de usuarios • Canales de inquietudes, quejas, reclamos y sugerencias. • Formación de redes de organizaciones • Promoción de oportunidades (Acceso convocatorias y proyectos) • Priorización de las demandas sociales. • Elaboración de políticas públicas
Fortalecer las		<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a programas búsqueda o subsidio actualizadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de habilidades en el uso de las TIC. • Acceso a 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia sobre demandas sociales • Integración de cadenas

instancias de participación local y distrital mediante procesos de formación que permitan la cualificación de sus integrantes	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a espacios de información acerca de agendación y ejecución de programas • Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas a través de canales en línea 	conocimiento técnico <ul style="list-style-type: none"> • Información de requerimientos y condiciones • Información sobre diseño, implementación e impactos de políticas públicas • Acceso a través de las TIC a canales de demandas (quejas y reclamos de doble vía) • Informes de resultados de Gestión. 	productivas <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a procesos participativos electrónicos sobre ejecución del presupuesto y rendición de cuentas • Asesoría y control a los servicios sociales • Desarrollo de Habilidades Productivas de las organizaciones
Promover la incorporación de los grupos poblacionales que sean competencia del instituto en las dinámicas e instancias de participación local y distrital	Inclusión y disminución de la brecha digital	<ul style="list-style-type: none"> • Concejos distritales y locales • Vinculación de redes sociales • Foros virtuales de socialización • Capacitaciones en línea sobre estrategias de participación • Descentralización de los espacios de participación 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a participación para la cultura, la recreación y el deporte • Procesos de educación ambiental • Canales de discusión y retroalimentación • Planeación participativa estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión diseño y seguimiento políticas LGBT y etnias • Participación en los procesos de planeación y gestión del territorio • Promoción de la inversión privada

Con base de nuevo el cuadro 3, la propuesta de este estudio se articula en la necesidad de implementar mecanismos que disminuyan tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo de participación en la ciudad. Dados los tres objetivos de las oportunidades para la participación electrónica y las áreas de intervención, se proponen las siguientes estrategias emanadas de la información anterior:

1. La descentralización de la participación: El fortalecimiento de espacios de participación desde y en lo local con empoderamiento ciudadano efectivo y eficiente. Esta estrategia se articula con el área de intervención # 3 (Inclusión y disminución de la brecha digital) y con las actividades propuestas para rangos de acción subsecuentes (Concejos distritales y locales Foros virtuales de socialización Capacitaciones en línea sobre estrategias de participación, Canales de discusión y retroalimentación, Planeación participativa estratégica). De esta manera se propone que la administración distrital puede promover alianzas estratégicas con empresas privadas y ONG's que tengan la capacidad de capacitar a personas en cuanto al manejo de las TIC se refiere –como el ejemplo de los TELECENTROS mencionados con anterioridad-. Además se necesitaría del diseño, articulación e implementación de concejos de “planeación participativa estratégica” a nivel local y agrupados por UPZ, y desde allí se monitoreen los procesos de inserción digital y de participación con líderes comunales de cada una de las unidades.

2. La focalización de la participación: Más espacios no implican más participación. Por eso se deben reformar los espacios que hay y mirar nuevas vías de catalizar los mismos, por ejemplo a través de mecanismos electrónicos de participación que permitan llevar los espacios y las herramientas de TIC a la ciudadanía que más lo necesita. Esta estrategia se adecua al proceso de intervención acerca de la Transparencia e inclusión ciudadana y se corresponde con rangos de intervención como: Acceso a procesos participativos electrónicos sobre ejecución del presupuesto y rendición de cuentas, Asesoría y control a los servicios sociales y desarrollo de habilidades productivas a las organizaciones de base. A estos rangos de acción también se propone el diseño e implementación de un Observatorio local de participación con alta incidencia en las organizaciones de base a nivel comunal. Por otro lado y para lograr procesos de descentralización que incluyan áreas como acceso a los procesos de participativos, se deben crear líderes en las organizaciones sociales y en las comunidades con capacidad de deliberación y de representación de sus entidades que puedan actuar como representantes la adecuación e implementación de los concejos locales de participación electrónica.

3. Afección institucional: Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y de control por parte de entes administrativos a fin de robustecer la confianza ciudadana en

las instituciones políticas y en sus dirigentes. Esta iniciativa se vincula con el área de intervención # 1(Eficiencia en la Administración Pública) y con los rangos de acción que se siguen como los Procesos administrativos en línea y la Socialización de los espacios de participación en la ciudad. Para estos dos rangos se proponen actividades como leyes que garanticen la obligatoriedad en la publicación de la información presupuestaria en los portales de Internet locales. Por otra parte para los rangos de acción como Priorización de programas sociales, Acceso a nuevas tecnologías e innovación, Participación en los procesos legislativos, Encuestas de opinión y Acceso a información sobre convocatorias y proyectos se propone el diseño e implementación de modelos de Observatorios de Participación local y de Observatorios de programas sociales a nivel distrital con el hacer obligatorio el acceso y conocimiento de la información presupuestaria local.

De esta manera se propone a la administración distrital diseñar un modelo de Presupuestos participativos que se enmarque dentro del sistema de distrital de participación encabezado por la secretaria de Gobierno. El modelo de presupuestos participativos permite no solo integrar a la población dentro de los procesos decisorios del presupuesto sino crear afección institucional a través de procesos de democracia directa con fases de monitoreo y evaluación. De manera paralela se propone la implementación de mecanismos electrónicos –mediante la adecuación de páginas web por Unidades de planificación Zonal (UPZ) en Bogotá- que conecten con vínculos a la ciudadanía con mecanismos de control y de encuestas sobre la priorización de los gastos a nivel local.

¿En que medida las herramientas de gestión propias del modelo de gobierno electrónico han creado oportunidades de desarrollo en los procesos de participación política e inclusión ciudadana en Bogotá? Las herramientas del gobierno electrónico en la ciudad han creado oportunidades para el desarrollo de la inclusión de ciudadanos que tradicionalmente no contaban con espacios de participación como las comunidades étnicas o los grupos LGBT. De igual manera las alianzas estratégicas con entes privados han estrechado el índice de la brecha digital con programas de capacitación y socialización de las herramientas de Internet, lo que genera que esta población sea un potencial activo de nuevos usuarios de los canales virtuales de participación en línea.

No obstante, uno de los pilares básicos del gobierno electrónico es generar gobiernos más transparentes por medio de la apertura de nuevos y más confiables canales de información a sus ciudadanos, en este punto la ciudad de Bogotá no ha tendido desarrollos considerables en cuanto a la adecuación de nuevas formas de rendición de cuentas de sus órganos ejecutivos ni legislativos por medios electrónicos en Internet. Finalmente y como se ha dicho antes, el hecho de ampliar los canales y los espacios de participación, como la participación electrónica, no asegura de manera directa el crecimiento en los índices de participación ciudadana, para ello se debe primero generar confianza en las instituciones y en los gobernantes y por supuesto en los canales ya establecidos de participación mediante la sensibilización de la importancia de la participación ciudadana dentro de sistemas democráticos.

Capítulo IV

4. Conclusiones

La participación debe entenderse como acción y verbo y por lo tanto su concepción debe asociarse con la idea de tomar parte en algo. El diccionario de la real academia española expone acepciones como Compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona, así como dar parte, noticiar, comunicar y por supuesto el hecho de ser parte de algo. Dentro del Estado de derecho democrático moderno la idea de la participación tiende a percibirse como una acción libre, lastimosamente esta idea no concuerda con la forma en que se da en la práctica. Como lo argumenta M. Rahnema, e el diccionario del desarrollo “muy a menudo, se obliga o arrastra a la gente para que participe en operaciones en las que no tiene interés, y ello en nombre de la participación” (Sachs 1997). La participación digital tiene el potencial de establecer un gobierno más transparente, en la medida en que permite a los ciudadanos usar nuevos canales de influencia que puede reducir barreras a la participación ciudadana en la elaboración de las políticas. No obstante, es necesario que antes de presentarse modelos de participación electrónica existan condiciones adecuadas y entornos favorables (político, económico, legal y de infraestructura tecnológica) de espacios de participación ortodoxos para poder poner en marcha proyectos con ayuda de las TIC a través de la Internet.

El modelo de gobierno electrónico en Colombia necesita un enfoque más fuerte en la inclusión y la equidad, de manera que los gobiernos locales juegan un papel muy importante a la hora de promover las TIC en las comunidades con el propósito de robustecer la inclusión social y cerrar la brecha digital de su población especialmente de la población socio-económicamente marginada que a su vez se perfilan como los mayores usuarios de los servicios gubernamentales. Impulsar la inclusión en los desarrollos de los contenidos y en los modelos de participación electrónica desde el gobierno local, garantiza la inclusión económica y social de estos grupos con riesgo de marginalización.

La gran dificultad acerca de la participación en Bogotá gira en torno a la necesidad de atacar el problema desde dos frentes: 1. *El déficit cuantitativo*, el cual mide la desigualdad entre la cantidad de personas que pueden participar y la totalidad de la población que efectivamente participa. Este aspecto se ve atacado por factores de cultura política en la población y la desafección en la confianza institucional y 2. *El déficit cualitativo*, el cual valora la medida en que la participación política ciudadana cumple con ciertos estándares mínimos que permitan ofrecer una *calidad democrática* adecuada a su población. Por su parte este déficit presenta factores estructurales acerca de las deficiencias normativas y restricciones al ejercicio participativo en la ciudad.

La propuesta hecha en este estudio se encamina hacia la adecuación de la matriz de oportunidades para el desarrollo de la participación electrónica como un mecanismo apropiado hacia la consecución de las metas institucionales en cuanto a fortalecimiento y fomento de los espacios y mecanismos de la participación en la ciudad. Dado los resultados obtenidos del modelo del árbol de problemas y de los modelos DOFA y PESTAL se propusieron tres estrategias para fomentar la participación electrónica en la ciudad: La descentralización de la participación, La focalización de la participación y Afección institucional.

Finalmente, las herramientas del gobierno electrónico en la ciudad han creado oportunidades para el desarrollo de la inclusión de ciudadanos que tradicionalmente no contaban con espacios de participación como las comunidades étnicas o los grupos LGBT. De igual manera las alianzas estratégicas con entes privados han estrechado el índice de la brecha digital con programas de capacitación y socialización de las

herramientas de Internet, lo que genera que esta población sea un potencial activo de nuevos usuarios de los canales virtuales de participación en línea.

5. BIBLIOGRAFÍA

Aires, José Rover (2006) “A Democracia Digital: Algumas Questões De Base” Instituto Brasileiro de Direito da informática. Brasil

Alcock, R. Y D.Lenihan (2001) “Changing Government Volume 2: Results of the Crossing Boundaries Cross-Country Tour”. Canadá.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997). “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos” Washington.

Barzelay, Michael (2003) “La nueva Gestión Pública: Un acercamiento a la investigación y el debate de las políticas” Fondo de Cultura Económica. México.

Barzelay, Michael (2001) “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)” Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19.

Bonnin C. j. B. “Compendio de los Principios de Administración.” Madrid, referenciado en Omar Guerrero (1997) “Principios en Administración Pública” ESAP

Boussagnet, Laurie; Jacquot, Sophie y Ravinet, Pauline (2009) “Diccionario de Políticas Públicas” Universidad Externado de Colombia.

Contreras, Pilar (2003) “Implementación del Gobierno electrónico en Colombia: incentivos del sistema” Tesis de Maestría en Ingeniería Industrial. Universidad de los Andes

Cuoto, Sueli (2009) “Estrategias espaciales y temporales de intervención” Documento base Curso en desarrollo humano local con énfasis en activos de ciudadanía. PNUD.

Crozier, Michel (1991) “La necesidad urgente de una nueva lógica” En: Lecturas de Gestión Pública (1996) Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

DANE (2008) “Encuesta de Cultura Política 2008: Informe de Resultados”. Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización-DIRPEN

DNP (2007) “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario: desarrollo para todos” Bogotá.

Dinsdale Geoff, Chabra Samir y Rath- Wilson John (2002) “Guía práctica para el gobierno electrónico: Cuestiones, impactos y percepciones” Centro canadiense de Gestión.

Dunleavy, Patrick. (2005) “New Public Management is Dead – Long Live Digitally Enhanced Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volúmen 16.

Elias, Norbert (1989) “El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas”. Fondo de Cultura Económica, México.

Federación colombiana de municipios y GTZ. (2006) “Gobierno electrónico local e inclusión digital” Bogotá.

Flynn, Norman (1990) “El futuro de la Gestión Pública” en: *Lecturas de Gestión Pública* (1996) Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Guerrero, Omar (1997) “Principios en Administración Pública” ESAP

Hecló y Wildavsky (1974) “The Private Government of Public Money” referenciado en André- Noel Roth (2002) “Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación” Aurora

Hernández Quiñones, Andrés, Lamprea, Andrea y Vargas Rojas, Adriana (2004) “El Espacio De La Política En La Gestión Pública” Gobernación de Antioquia. Mimeo.

Holzer, Marc; Melitski, James; Rho, Seung –Yong y Schwester, Richard (2004) “Restoring Trust in Government: The Potential of Digital Citizen Participation” IBM Center for the Business of Government.

Huntington, Samuel (1994) “La tercera ola: democratización a finales del siglo XX” Paidós.

Johannessen, Marius (2009) “Searching for the public sphere in e-participation using Network theory and Social Capital” University of Adger.

Kamarck, Elaine (2004) “Government Innovation around the World”. Faculty Research Working Paper Series: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Kaplan, Robert y Norton, David. (1996) “The Balanced Scorecard: Translating strategy into action”. Harvard Business Press.

Kliksberg, Bernardo (2002) “Una nueva gerencia pública para la modernización del estado y afrontar los desafíos de la integración”, PNUD-CLAD.

Li, Charlene & Bernoff, Josh (2008). “Groundswell: Winning in a world transformed by social technologies”. Harvard Business Press.

Losada I Marrodán, Carlos (1999) “¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo.

Maclure, David (2001) “E-commerce applications in the public Sector” en “The business of Government” San Francisco State University.

Medina Giopp, Alejandro (2005) “Gestión por procesos y creación de valor público” Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Metcalf, Les (1993) “Gestión Pública: De la imitación a la innovación” en: Lecturas de Gestión Pública (1996) Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Muller y Surel (1998) “L’analyse des politiques publiques” en André- Noel Roth (2002) “Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación” Aurora

Noel Roth, André (2002) “Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación” Aurora.

OCDE (2008) referenciado en Salvador Serna, Miguel (2002) “Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas.”

O’Looney, John (2003) “Using Technology to increase citizen participation in Government: The Use of Models and Simulation” IBM Center for the Business of Government.

Ortegón Quiñones, Edgar (2008) “Guía sobre el diseño y Gestión de la Política Pública” Universidad de Alcalá.

Payne, John (2002) “Politics Matters” Inter American Development Bank.

Pérez Luño, Antonio Enrique (2004) “¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com? Gedisa. Barcelona.

Peters, B Guy & Pierre Jon (2005) “Handbook of Public Administration”. Sage Publications.

Pollit, Christopher y Talbot, Colin (2003) “Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend Agencies Quangos and Contractualisation” Routledge. Londres.

Programa Agenda de Conectividad (2008), Ministerio de Comunicaciones.

“Estrategia de Gobierno En Línea” República de Colombia.
www.gobiernoenlinea.gov.co

Puerta López, Uber, Pérez Múnera Carlos, Idárraga Sepúlveda, Carlos, Múnera Duque Francisco (2006) “La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia” Konrad Adenauer. Bogotá.

Reddick, Christopher (2009) “Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation, Comparative Studies.” IGI Global, Londres.

Romero Salazar, Juan (2005) “Aproximación a una sociología de la gerencia. Gerencia Publica y compromiso social” Gestión y Política Pública. Año XV No 01.

Savas. E. S (2006) “La nueva gerencia Publica” Ponencia del seminario “Avances en la Administración del Sector Público: Pasos para mejorar su eficiencia y responsabilidad” Consejo Económico y Social (CES), Comunidad de Madrid.

Serna, Miguel (2002) “Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas.” En Memorias VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal

Tapscott, Anthony & Williams, Don (2008) “Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything”, Portfolio, New York, NY.

Toffler, Alvin (1971) “El Shock del Futuro” Plaza & Janés. Madrid.

Thomas J., Clayton y Streib, Gregory (2003) “The New face of Government: Citizen initiated Contacts in the Era of E-government” en Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13 No 1.

United Nations (2007) “e-Government Interoperability: A Review of Government Interoperability Frameworks in Selected Countries”

United Nations (2008) “UN E-Government Survey: from E-Government to connected Governance”, United Nations.

Valadez, Joseph and Bamberger, Michael (1994) “Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers”, WORLD BANK. Washington D.C.

Vedung, Evert (1997) “Evaluación de políticas públicas y programas”. Ed. IHP, Madrid.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003) “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona, Bogotá.

Vetter, Tony; Andjelkovic Maja; Creech, Heather (2009) “Innovation in the Governance of Technology and Society” International Institute for Sustainable Development

Weiss, Carol (1998) “Evaluation: Methods for studying Programs and Policies”, Harvard University. Prentice Hall, New Jersey.

Anexo 1. ¿Qué es el Programa Agenda de Conectividad y la Estrategia Gobierno en Línea? Marco jurídico del Gobierno Electrónico en Colombia

La Estrategia Gobierno en Línea del Programa Agenda de Conectividad según se consigna en su portal Web, es un programa del Ministerio de Comunicaciones que tiene como objetivo marco “construir, liderar, promover e impulsar la Estrategia de Gobierno en Línea”. El documento sostiene que este programa se articulará a través del uso de las TIC a fin de facilitar la interacción constante, eficiente, eficaz y transparente del ciudadano y las empresas con el estado. (Agenda de conectividad, 2009). De forma complementaria la estrategia está regulada y articulada por el Decreto 1151 de 2008, “*Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones.*” Bajo la firma del Presidente de la República, la Ministra de Comunicaciones y el Programa Agenda de Conectividad, se describe que las disposiciones a que se refiere dicho Decreto son de obligatorio cumplimiento para las entidades que conforman la Administración Pública, en los términos de los artículos 2° de la Ley 962 de 2005.²⁰

De manera complementaria el objetivo de la estrategia de *Gobierno En Línea (GEL)* es contribuir mediante el aprovechamiento de las TIC, a la construcción de un Estado más transparente, más eficiente, más participativo y que preste mejores servicios a la comunidad y las empresas, lo cual redundará en un sector productivo más competitivo, un Estado más moderno y una comunidad más informada y con mejores instrumentos para la participación. Para estos propósitos la Estrategia busca contribuir

²⁰ Para mayor información sobre la normatividad que regula el gobierno electrónico en Colombia ver anexo 1 de este documento.

con la modernización del Estado, promoviendo el acceso de los ciudadanos y servidores públicos a los servicios de Gobierno En Línea en todos los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª, en el marco del decreto 1151 de 2008. La meta para el Ciclo 6: Actualización y Sostenibilidad Fase Informativa GEL-T, es lograr la implementación y Sostenibilidad efectiva de la Fase de Información en los municipios del País. Para este mismo programa de gobierno las ventajas de apropiar y hacer buen uso de la herramienta de GEL –que se exponen en varios de los documentos que la regulan- son tres:

- a. Mejorar la provisión de servicios a los ciudadanos y las empresas.
- b. Promover la implementación de mecanismos que faciliten la transparencia del Estado y la participación ciudadana.
- c. Mejorar la eficiencia del Estado

Por otro lado, la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea (modelo de gobierno electrónico para Colombia) ha sido impulsada por normas como:

- La Directiva Presidencial No. 2 de 2000, la Ley 812 de 2003, el documento Visión 2019, la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 1151 de 2008, estructuran y fortalecen la Estrategia de Gobierno En Línea.
- La Directiva Presidencial No. 10 de 2002, la Ley 790 de 2002 y el Documento CONPES 3248 de 2003, que introducen disposiciones en lo concerniente al Gobierno En Línea como proceso estructural de la renovación y modernización de la administración pública.
- El Documento CONPES 3292 de 2004 y la Ley 962 de 2005, que precisan acciones para facilitar las relaciones de los ciudadanos y empresarios con la administración pública.
- El Decreto 2170 del 2002, el Documento CONPES 3249 de 2003, el Decreto 2434 de 2006, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 2474 de 2008 que fortalecen la transparencia y eficiencia en la contratación pública con el uso de las TIC.

La más reciente regulación en la materia proviene pues del **Decreto 1151 de 2008**, *“Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones.”*

Así, en cumplimiento al Decreto 1151 de 2008, “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno En Línea...” y bajo la firma del Presidente de la República, la Ministra de Comunicaciones y el Programa Agenda de Conectividad, se describe que las disposiciones a que se refiere dicho Decreto son de obligatorio cumplimiento para las entidades que conforman la Administración Pública, en los términos de los artículos 2° de la Ley 962 de 2005 y 39 de la Ley 489 de 1998 y dentro de las siguientes fechas abajo relacionadas a cumplir con la implementación del proyecto:

Fase	Fase Plazo para entidades del orden nacional	Plazo para entidades del orden territorial
<i>Fase de Información</i>	1° de junio de 2008	1° de noviembre de 2008
<i>Fase de Interacción</i>	1° de diciembre de 2008	1° de diciembre de 2009
<i>Fase de Transacción</i>	1° de diciembre de 2009	1° de diciembre de 2010
<i>Fase de Transformación</i>	1° de junio de 2010	1° de diciembre de 2011
<i>Fase de democracia</i>	1° de diciembre de 2010	1° de diciembre de 2012

Anexo 2. Penetración de Internet en Latinoamérica 2009.

Penetración de Internet en Latinoamérica	
Argentina	50,32%
Chile	41,57%
Colombia	35,46%
Uruguay	29,99%
Costa Rica	29,75%
República Dominicana	26,66%
Perú	26,42%
Brasil	25,93%
Venezuela	25,90%
México	21,01%

Panamá	18,39%
El Salvador	13,45%
Ecuador	11,67%
Paraguay	10,59%
Bolivia	9,13%
Honduras	8,54%
Guatemala	6,21%
Cuba	2,31%

Fuente: informe de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (Unctad). 2009

Anexo3. ¿Y los vecinos qué? Experiencias de participación electrónica.

De acuerdo con el *Internet World Stats*²¹, el porcentaje de usuarios de Internet en Colombia para Junio del 2008, era un 30,5% (13,7 millones) de la población total, y el crecimiento en el número de usuarios de Internet entre el año 2000 y el 2008, fue de 1456,6%, el más alto de toda la región superando sustancialmente al Brasil clasificado de segundo en este listado. Es innegable entonces el esfuerzo gubernamental que el Estado colombiano ha realizado en cuanto a la cobertura tecnológica de Internet en el país, sin embargo la cobertura de acceso a los servicios tecnológicos no es por si un indicador suficiente que permita entender las dimensiones de la participación electrónica.

Cuadro4. Porcentaje de Usuarios de Internet en América Latina

²¹ Internet World Stats: Internet Usage and Population in South America. <http://www.internetworldstats.com/stats15.htm#southp>

América del Sur	Población 2008 (Estimado)	Usuarios de Internet	% de Población (Penetración)	Crecimiento (2000 - 2008)
Argentina	40.677.348	16.000.000	39,3 %	500,0 %
Brasil	191.908.598	50.000.000	26,1 %	900,0 %
Chile	16.459.143	7.387.000	44,9 %	320,3 %
Colombia	45.013.674	13.745.600	30,5 %	1.465,6 %
Perú	29.180.899	7.636.400	26,2 %	205,5 %
Venezuela	26.414.851	5.940.426	22,5 %	525,3 %

Fuente: Internet World Stats: Internet Usage and Population in South America (Junio 30, 2008)

Cuando se habla de participación electrónica a nivel internacional se pueden destacar principalmente dos procesos: 1. El sistema de voto electrónico y 2. Los modelos de acceso a la información y procesos deliberativos en línea. Para el primero de los casos Holzer, muestra como la primera experiencia de voto electrónico por Internet en los Estados Unidos, corrió de la mano de las elecciones presidenciales primarias del partido Demócrata en Arizona en el año 2000 en donde 87.000 ciudadanos votaron en línea. Estas elecciones arrojaron resultados positivos acerca del potencial de votación de segmentos poblacionales apáticos a la participación política –como la población joven- ya que “en las mismas elecciones primarias realizadas de forma tradicional en el año 1992 se registraron 36.074 personas y en 1996 tan solo 12.844” (Holzer, 2004: 8).

Para el segundo de los casos de nuevo Holzer, expone el caso de The Public electronic Network in Santa Monica (<http://www.santa-monica.org/communication/cityforms/pen-signup.htm>) lanzado en 1989 y *Democracy Network* en California desarrollado en 1996 (<http://www.dnet.org>). Ambos casos exponen casos de foros de interacción y comunicación que permite a los ciudadanos establecer comunicación directa con empleados oficiales sobre temas de la agenda pública (Holzer 8-12).

Una experiencia igualmente destacable es el portal en Internet de la cámara de Representantes de Brasil que permite que los ciudadanos de ese país puedan hablar con sus representantes, además de poder participar en debates en línea. El gobierno de Brasil también provee una plataforma de participación electrónica que permite a los miembros del parlamento y a los ciudadanos comunicarse a través de salas de Chat, foros de

discusión y el servicio “Fale com Deputado” o “Hable con el Diputado” (Aires 2006). Esta forma de participación ha impulsado la interacción entre ciudadanos y miembros del parlamento. La participación en línea ha dotado a los ciudadanos con una posibilidad mucho mayor para intervenir en la creación de políticas y leyes, lo que es especialmente conveniente para un país tan grande y con una población geográficamente dispersa como el Brasil.

El índice de participación electrónica de las Naciones Unidas, fue construido bajo tres categorías: información electrónica, consulta electrónica y toma de decisión electrónica. Para la primera se analiza la información (cantidad y calidad) que el sitio oficial de gobierno ofrece a sus ciudadanos, para la segunda se miden las herramientas que tienen los ciudadanos para establecer agendas gubernamentales y los canales de discusión y retroalimentación para la ciudadanía. Finalmente la última categoría, analiza si los insumos de la ciudadanía son tenidos en cuenta dentro del proceso de toma de decisiones, de forma paralela mide si el gobierno informa a sus ciudadanos cuales y en que medida las decisiones han sido tomadas basándose en procesos de consulta ciudadana. El ranking de participación electrónica (mediada por atributos de información electrónica, consulta electrónica y toma de decisión electrónica) coloca a los Estados Unidos en el primer Lugar con un 89.80% de satisfacción de los tributos medidos, seguido de cerca por la República de Corea y Dinamarca. A nivel Latinoamericano los primeros países en la lista lo conforman México (67.35%), Argentina (40.82%), Brasil (40.82%) y Colombia (38.78%). (UN 2008).

Anexo 4. Conocimiento e inserción en los espacios de Participación en Bogotá (2008)

Espacio	Conoce 2001(%)	Conoce 2007 (%)
Encuentros Ciudadanos	32.4	S.I.
Consejos Locales de Planeación	14.1	7.0
Consejos Locales de Cultura	14.3	6.0
Comité de Desarrollo y Control Social de los SP	15.4	S.I.
Veedurías Ciudadanas	9.1	S.I.
Copaco (Salud)	19.4	S.I.
Consejos Locales de Obras	S.I.	4.0
Consejos Tutelares	S.I.	6.0
Consejos Locales de Juventud	S.I.	5.0
Consejos Locales de Política Social	S.I.	5.0

Fuente: Escuela Distrital de Participación y Gestión Social (2008)

Anexo 5. Marco jurídico de la Participación ciudadana en Bogotá

Población en discapacidad	Acuerdo 22 de 1999
Control social	Acuerdo 142 de 2005
Jóvenes	Acuerdo 033 de 2001
Medio Ambiente	Decreto 697 de 1993
Servicios Públicos	Acuerdo 21 de 2001
Seguridad ciudadana	Decreto 665 de 2000
Atención a desastres	Decreto 332 de 2004
Política Social	Decreto 093 de 2004
Salud	Decreto 1757 de 1994
Cultura	Decreto 221 de 2002
Planeación Distrital	Acuerdo 12 de 1994
Planeación Local	Acuerdo 13 de 2000
Sistema Distrital de Participación	Decreto 448 de 2007
Población LGBT	Decreto 608 de 2007

Fuente: Escuela Distrital de Participación y Gestión Social y construcción propia (2008)

Anexo 6. Formulario de Encuesta para Funcionarios, Académicos y Participantes

Nombre de la Persona Entrevistada _____

Cargo _____

Organización _____

Años en la organización _____

Fecha de Entrevista _____

1. ¿Qué es la estrategia GEL y cuál es el papel de programa agenda de conectividad?
2. ¿Cuáles son los socios estratégicos del programa –estatales y privados-?
3. De acuerdo al reporte de la ONU en el 2008 Colombia se ubicó en el lugar 52 del ranking mundial de aprestamiento para el gobierno electrónico, por debajo de países como Argentina, Chile y Brasil subiendo 2 puestos con relación al reporte 2005 pero bajando 8 puestos con relación al informe 2004. En el reporte que realiza la Universidad de Brown que mide la cantidad y calidad de información que proveen los sitios oficiales a los ciudadanos Colombia se ubico en el puesto 80 para el año 2006 y en el 59 para 2008, ¿Cómo se pueden interpretar esos números?
4. ¿Qué es la brecha digital y como esta este indicador en Colombia y en Bogotá?
5. ¿Cuáles son las amenazas y las debilidades de un modelo como el gobierno electrónico en Colombia? ¿Cuáles sus fortalezas y oportunidades?
6. ¿Qué es la participación electrónica? ¿Puede contribuir a fortalecer los canales democráticos en una sociedad?
7. ¿Cómo se inserta el modelo de Gobierno electrónico (democracia y participación electrónica) dentro de las estrategias de modernización estatal?
8. ¿Cuáles son las posibles áreas de intervención y los rangos de acción de un modelo exitoso de Gobierno electrónico en el país?

Para funcionarios IDPAC y miembros de las organizaciones participantes en los seminarios y talleres de fortalecimiento:

9. ¿Cuáles pueden ser las causas y las posibles soluciones de la problemática de la participación en Bogotá?
10. ¿Cómo describen el entorno político, económico, social, tecnológico y legal del IDPAC?
11. ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades del IDPAC frente a los objetivos de la entidad?

12. ¿Cuáles son las posibles áreas de intervención y los rangos de acción de un modelo exitoso de Gobierno electrónico en el Bogotá?