

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO INSTRUMENTO DE INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO COLOMBIANO

ELECTRONIC GOVERNMENT AS A TOOL FOR INCLUSION AND PARTICIPATION IN COLOMBIA

*Diana Carolina Valencia-Tello**

RESUMEN

El gobierno electrónico es una herramienta básica para construir estrategias sostenibles de desarrollo, inclusión y participación que permitan la integración de diferentes servicios, entidades públicas y usuarios en tiempo real; buscando maximizar la cooperación, la eficiencia, la eficacia y la distribución de los recursos. La política pública de gobierno electrónico desarrollada en Colombia desde el año 2000 es un buen ejemplo de implementación de estrategias de corto, mediano y largo plazo que buscan transformar la gestión pública de cara al siglo XXI. El caso colombiano también es un caso interesante de estudio para verificar las oportunidades y dificultades que los gobiernos y las administraciones públicas enfrentan al momento de implementar efectivamente las TIC en la gestión pública.

PALABRAS CLAVE

Gobierno electrónico. Políticas públicas. Desarrollo sostenible. Gobernanza.

ABSTRACT

E-government is an essential tool to build sustainable development strategies, as well as inclusion and participation in our democracies, because it allows the integration of different services, public entities and users, in order to maximize cooperation, efficiency, effectiveness, and distribution of resources. The e-government public policy developed in Colombia since 2000 is a good example of implementation of strategies for short, medium, and long term that seek to transform the governance of the twenty-first century. The Colombian case is also an interesting study case to verify the opportunities and challenges that governments and public administrations face at the moment of implementing ICT in public management.

KEYWORDS

E-government. Public policies. Sustainable strategies. Governance.

INTRODUCCIÓN

Según el Banco Mundial (2015), el gobierno electrónico es el uso que las entidades públicas hacen de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), tales como computadores, redes, internet y tecnología móvil, las cuales tienen la habilidad de transformar las relaciones con ciudadanos, empresas y otras agencias de gobierno. Estas tecnologías pueden ser usadas para diversos

* Profesora Principal de Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Maestría, Doctorado y Posdoctorado en la Universidad Federal del Paraná. *E-mail*: dianac.valencia@urosario.edu.co

fines, entre los cuales se encuentran: entregar mejores servicios a los ciudadanos, mejorar las relaciones con las empresas y las industrias, fortalecer las capacidades de los ciudadanos mediante el acceso a la información o hacer más eficiente la gestión del gobierno. Las ventajas de estas acciones pueden reflejarse en la disminución de la corrupción, en el aumento de la transparencia y de los ingresos, en la disminución de los costos de los diferentes procesos administrativos, entre otros.

Tradicionalmente, la interacción entre los ciudadanos, las empresas y las entidades del gobierno tenía lugar en las oficinas del gobierno. En la actualidad, con las TIC es posible establecer centros de servicios más cercanos a los usuarios, mediante el uso de computadores o dispositivos móviles de uso personal en casas o en las oficinas. Así, el gobierno electrónico busca mejorar de diferentes formas las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos (G2C), el gobierno y las empresas (G2B) y las interacciones entre las diferentes entidades o agencias de gobierno (G2G). El aumento de la comunicación puede, en principio, permitir mayor inclusión y participación de los ciudadanos en la gestión pública.

En el siglo XXI, es imperativo que los Estados tengan presencia en internet, y suministren información y servicios básicos a todas las personas interesadas, buscando construir confianza en el gobierno, mediante una gestión transparente y disposición para mejorar la comunicación con la ciudadanía y los grupos de interés. El gobierno electrónico es una herramienta básica para construir estrategias sostenibles de desarrollo, inclusión y participación, que permitan la integración de diferentes servicios, entidades públicas y usuarios en tiempo real; con la finalidad de maximizar la cooperación, la eficiencia, la eficacia y la distribución de los recursos, además de permitir a los usuarios de los servicios públicos mayor interacción con el Estado.

En el largo plazo, el gobierno electrónico podría integrar las diferentes metas económicas, sociales y medio ambientales de los gobiernos de forma coherente y coordinada. Para las Naciones Unidas (ONU, 2012) el gobierno electrónico puede ayudar a mejorar los sistemas de gobernanza para que la oferta de servicios maximice el desarrollo y minimice la degradación de los recursos naturales.

Sin embargo, para implementar políticas efectivas de gobierno electrónico que permitan el desarrollo sostenible en los diversos sectores de gobierno, los Estados deben modificar viejas estructuras de gobierno, además de desarrollar nuevas capacidades de coordinación y cooperación entre los diferentes equipos de trabajo; lo que requiere tiempo y voluntad política, para establecer estrategias en el corto, mediano y largo plazo, que ayuden a transformar la gestión pública, conforme las nuevas necesidades del siglo XXI.

En nuestro concepto, la política pública de gobierno electrónico desarrollada en Colombia desde el año 2000 es un buen ejemplo de implementación de estrategias de corto, mediano y largo

plazo que buscan transformar la gestión pública de cara al siglo XXI. El caso colombiano también es un caso interesante de estudio para verificar las oportunidades y dificultades que los gobiernos y las administraciones públicas enfrentan al momento de implementar efectivamente las TIC en la gestión pública.

Para analizar las dificultades que ha tenido la administración pública al momento de implementar las TIC; en el presente artículo primero describiremos algunos antecedentes del derecho administrativo que estructura el ejercicio del poder en el Estado moderno, pues consideramos, que la historia sobre la racionalización del poder en la administración pública nos ayuda a comprender algunas limitaciones culturales que impiden muchas veces la efectiva implementación del gobierno electrónico. En la segunda sección trataremos específicamente el tema de la administración pública en las sociedades de la información y el conocimiento, para después analizar la implementación del gobierno electrónico en Colombia, estudiando los avances y las dificultades presentadas en tres periodos de gobiernos presidenciales desde el 2000 al 2014.

1 ANTECEDENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO MODERNO

La historia del derecho administrativo se encuentra ligada a la historia de lo público, es decir, a la historia de lo que es común a cada sociedad y, en la era moderna, la historia del derecho administrativo comienza a manifestarse, de forma más evidente, después de la Revolución Francesa.

La Revolución Francesa se caracterizó por tratar de instaurar un nuevo orden, cambiando todos los instrumentos que regían la monarquía y configurando un nuevo Estado (Brewer-Carias, 2008, p. 166-177); con base en el principio de la supremacía de la ley y del legislador como nuevo representante de la nación. De esta forma, la Revolución buscó realizar una ruptura jurídica, cambiando todos los instrumentos que regían la monarquía, y configurando un nuevo Estado, el Estado liberal.

En el Estado liberal de Europa continental la soberanía se transforma en soberanía absoluta del Estado debido a la necesidad de orden y seguridad que tienen las sociedades. Esto lleva a que las libertades otorgadas a los individuos sean reformuladas por el poder del Estado soberano, ya que, en principio, el poder del Estado no puede ser cuestionado en ningún momento por los individuos. Pero, para comprender esta afirmación realizaremos algunas reflexiones.

En primer lugar, debemos decir que el Estado liberal nos introduce en una etapa de racionalización, limitación y objetivación del poder, con base en la teoría de la separación de los poderes y la soberanía de la ley, como expresión de la voluntad general del pueblo. En este sentido

María Méndez Rocasolano (2011) indica con claridad que según la teoría clásica de Montesquieu, la división de poderes garantiza la libertad del ciudadano. Montesquieu compuso su teoría después de un viaje a Inglaterra en donde interpretó que un poder judicial independiente puede ser un freno eficaz del poder ejecutivo. Bajo esta separación de poderes, nace el llamado Estado de Derecho, en el cual los poderes públicos están igualmente sometidos al imperio de la ley.

El Estado liberal comienza a tener un papel central en la ordenación de las sociedades, ya que la producción jurídica se concentra en él como representante de la voluntad general. La racionalización del poder facilitó la ampliación de las estructuras administrativas, según el modelo jerárquico y centralizado (que es una herencia del antiguo régimen monárquico), reforzando poco a poco las técnicas administrativas y ampliando el poder de las burocracias, conforme las necesidades del momento (Rodríguez-Arana, 2009, p. 33). Así, la unicidad de comando y el carácter de última decisión, mediante la actuación de un sólido aparato profesional de órganos ejecutivos y coactivos, representa una herencia del antiguo régimen monárquico de Estado absoluto, con base en la necesidad de instauración y manutención de un orden (Bobbio et al., 2010, p. 430).

En Europa Continental del siglo XIX, la soberanía del Estado, así como la garantía de los derechos, no está limitada y no puede ser limitada por una norma de origen constitucional, ni por principios fijados en declaraciones de derechos o por un control de constitucionalidad fijado por los jueces (Fioravanti, 2007, p. 124). Está limitada por los hechos y por la historia, por el lugar que el poder político ocupa en la sociedad liberal del siglo pasado. De esta forma, los discursos sobre los derechos y las libertades se basan más sobre el Estado y su derecho, que sobre la Constitución y los derechos fundamentales (Fioravanti, 2007, p. 108), llevando a que la limitación del Estado por el Derecho se confunda con el imperio de la ley creada por el Parlamento.

El derecho de Estado se construye con base en la gran dicotomía entre lo público y lo privado; entre iguales y desiguales. Así, el Estado, representado por su administración pública, se caracteriza por mantener relaciones desiguales, esto es, relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, entre quien tiene el poder de mandar y quien tiene el deber de obedecer (Bobbio, 1989, p. 15).

Según Giannini, desde un punto de vista político, el derecho administrativo nasce vinculado al autoritarismo porque el carácter autoritario de la acción administrativa en relación con los ciudadanos es una técnica jurídica que nació por razones políticas en el Estado burgués, liberal, desde el siglo XVIII (Giannini, 1991, p. 67).

En este orden de ideas, el derecho administrativo como derecho de Estado es creado con base en la idea de superioridad del Estado y su poder soberano sobre la sociedad. En contraposición,

las relaciones en la sociedad (sociedad natural conforme es descrita por los *ius-naturalistas*, o sociedad de mercado en la idealización de los economistas clásicos) se caracteriza por pertenecer a la esfera privada, y, por lo tanto, son relaciones entre iguales o de coordinación; son relaciones reguladas por el código civil, como derecho fundamentado en la igualdad de los individuos pertenecientes a la sociedad (Rodríguez-Arana, 2009, p. 16).

El derecho administrativo como derecho positivo del Estado, basado en la ideología del estatismo liberal, aunque no sea un derecho codificado (como el derecho civil), es un derecho creado como un sistema cerrado y autosuficiente, dotado de propias y específicas instituciones y principios generales elaborados por la ciencia jurídica. El derecho administrativo, existe porque la administración pública necesita de un derecho propio y específico basado en la potestad soberana del Estado del nivel más alto que el derecho de la sociedad civil. Por esto, no se puede admitir que el Estado como administración se someta con su autoridad a un régimen jurídico civil ordinario, o que sea llamada a juicio por cualquier particular. Tampoco es factible que las actuaciones cotidianas del Estado sean constantemente influidas por los cambios de orden constitucional (Fioravanti, 2007, p. 111).

Adicionalmente, la creación de un sistema cerrado y autosuficiente, especial para la administración pública, aseguraba que la administración estaría siempre subordinada a la ley, y por lo tanto, todos los actos cumplirían con el principio de legalidad, fundamental para tutelar los derechos de los ciudadanos sin necesidad de apelar a los jueces. De esta forma se consideraba que la aplicación de la norma a la realidad era un procedimiento automático libre de toda valoración subjetiva o política por parte del funcionario público competente.

Para Weil (1977, p. 12-13), al establecer el principio de separación de poderes entre las autoridades administrativas y judiciales, se buscaba impedir a los tribunales que perturbaran la administración y, para esto, en esta primera etapa del Estado liberal, se prohibió el conocimiento de litigios en donde la administración pública era parte. El poder judicial, cuya misión natural era dirimir los litigios declarando el derecho, salía debilitado y disminuido, ya que el recelo de perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos era tal, que el propio juez administrativo evitaba contrariar a la administración.

De esta forma el derecho administrativo se convierte en derecho positivo del Estado, el cual representa la autoridad misma del Estado, lo que se realiza colocando el núcleo del poder público soberano, en el Estado, esto es, más allá de la Constitución, en una zona que no puede ni debe ser alcanzada por los individuos. Aún así este poder del Estado se entiende como no arbitrario, en razón a que es un poder normalizado que pretende generar normas aplicables a todos, buscando seguridad

jurídica tanto dentro de la sociedad como dentro de las estructuras administrativas, mediante la certeza del derecho (Fioravanti, 2007, p. 111-112). En el Estado de derecho, la administración pública tiene una función marginal y subsidiaria, aunque para muchos teóricos ella ejerce un papel insustituible de puente entre la sociedad y el Estado (Bobbio, et al., 2010, p. 431).

Para Pietro Costa (2008, p. 66) la construcción del Estado como un aparato de comando, durante la época de policía, permitió mantener al Estado alejado de la sociedad, aunque aparentemente se buscaba informar y fomentar el desarrollo. Por esto, el Estado y la Sociedad son dimensiones opuestas, en donde la maquina del Príncipe persigue la realización de valores propios que no coinciden con los de la sociedad que comanda.

La doctrina mas madura del Estado de derecho afirmará que los derechos de los individuos se fundan sobre un acto soberano de autolimitación del Estado, ya que si las libertades se fundamentan en las normas del Estado, se debe admitir que existe un solo derecho fundamental, el de ser tratado conforme las leyes del Estado (Fioravanti, 2007, p. 118-120).

La justicia administrativa es un remedio poco efectivo contra los actos arbitrarios de la administración pública, pues ésta fue proyectada y estructurada para no comprometer el principio básico de la soberanía del Estado, ya que la administración no podía ser implicada en un juicio entre pares como cualquier particular. Así, en un sistema político fundado sobre principios de carácter estatalista, es difícil que el juez sea completamente libre para tutelar los derechos individuales en momentos en que choca con las razones de la autoridad. El juez no se fundamenta en la constitución, al momento de juzgar, sino en la expresión de soberanía del Estado, de forma tal que no puede ser un tercero neutral (Fioravanti, 2007, p. 120). Como bien lo puntualiza Rodríguez-Arana (2009, p. 76-77), “el Derecho Administrativo se concebía en función de la propia Administración Pública y al amparo de la necesaria estabilidad de buenas leyes.”

Para Giannini (1991, p. 76-77), hacia finales del siglo XIX el Estado liberal entra en crisis, debido principalmente a que los derechos políticos debieron ser reconocidos a estratos más amplios de ciudadanos, de forma tal, que cuando se impone el sufragio universal, cambia el tipo sociológico del Estado. Así, de un Estado de clase única se pasó a un Estado de pluralidad de clases, pero este cambio no fue percibido por la ciencia jurídica de la época, lo que se demuestra al verificar que las constituciones en casi todas partes continuaron inmutables. Esta falta de comprensión sobre los cambios sociales fue contestada por el Estado con políticas nacionalistas que se caracterizaron por el incumplimiento administrativo de los preceptos constitucionales.

A principios del siglo XX, con la llegada del Estado de la pluralidad de clases, en las sociedades industrializadas, la administración pública comienza a prestar diversos servicios públicos,

como los ferrocarriles, los telégrafos, la educación, la sanidad pública, entre otros. Según Duguit (1922, p. 425), a medida que la administración pública se amplía e interviene en más servicios públicos, la ciudadanía exige mejoras en la prestación de estos servicios, debido en parte a los acelerados procesos de industrialización de las sociedades. Así, para Duguit la principal justificación para el ejercicio del poder estatal se encuentra en la prestación eficiente y continua de los servicios públicos, no en las nociones gaseosas de soberanía o de derechos naturales.

Posteriormente, Kelsen (2008, p. 141) con base en la teoría de la supremacía constitucional, evidencia que el Estado es un orden jurídico, que se compone de normas de diferente jerarquía, en donde la Constitución, como norma fundamental, representa la unidad del sistema de derecho y, en consecuencia, el Estado y su administración pública está obligado a respetar la Constitución; concluyendo con esto que la soberanía es del Derecho y no del Estado.

Aquí comprendemos la administración pública en su sentido más amplio, esto es como el cuerpo encargado de desarrollar el conjunto de actividades directamente designadas a la ejecución concreta de tareas consideradas de interés público o común, en una colectividad u organización estatal (Bobbio et al., 2010, p. 10).

Así, en el siglo XX la legislación administrativa, debe ser revisada conforme los parámetros constitucionales buscando la efectividad de los derechos. Al respecto Giannini (1991, p. 76-77) considera que la legislación administrativa debió revisarse en por lo menos tres sentidos. El primero y más obvio, las administraciones debieron ejecutar los preceptos constitucionales que habían sido inaplicados de modo fraudulento o simplemente inaplicados; el segundo, se debió desarrollar una legislación de justicia social, y el tercero, el Estado debió intervenir en los sectores en donde el poder político económico de las clases privilegiadas podían llegar a abusar de su posición dominante frente a la sociedad.

En la actualidad, el derecho administrativo se sustenta en la Constitución, que determina el grado de competencia y de intervención del Estado sobre el mercado y la sociedad, lo que ha ayudado a equilibrar de diversas formas los derechos de los individuos, frente a los poderes de la administración pública, transformando de forma significativa muchas instituciones, conceptos y categorías. Así, en la mayoría de las Constituciones se pueden encontrar principios centrales del derecho administrativo que deben ser respetados y acatados por funcionarios públicos y ciudadanos a la vez.

Aún así, en muchas oportunidades la aplicación de la Constitución y la ley no es suficiente para mantener equilibrios en las sociedades de la información y del conocimiento, razón por la cual es necesario mejorar la comunicación y las relaciones con diversos actores dentro de las sociedades

para buscar consensos y unión de esfuerzos en pro de objetivos comunes que generen bienestar en las comunidades. Esto implica obligatoriamente un cambio cultural importante dentro de la administración pública, que tradicionalmente estuvo acostumbrada a usar discursos autoritarios y poco democráticos sin mayor rendición de cuentas a la ciudadanía. Un ejemplo de esto se evidencia al momento de tratar de acceder a información pública, la cual muchas veces es protegida en burocracias dominadas por intereses políticos y económicos para evitar la crítica de la sociedad, lo que provoca fuertes conflictos, conforme será analizado a continuación.

2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS SOCIEDADES DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO

En la actualidad, los avances en materia de tecnología de la información y del conocimiento (TIC) generan transformaciones rápidas y profundas en las sociedades contemporáneas, ya que los individuos pueden acceder más fácilmente a la información, sin que exista un control centralizado sobre las redes globales.

La UNESCO (2005) en informe sobre la sociedad del conocimiento resalta que desde la antigüedad todas las sociedades han sido sociedades del conocimiento, cada una a su manera. Así, en todas las épocas y culturas el dominio del conocimiento ha sido una técnica que permite perpetuar desigualdades y exclusiones. En la antigüedad el conocimiento fue acaparado por círculos de sabios, técnicos y aprendices en diversas estructuras de poder. Ahora, con la difusión de las nuevas tecnologías y la aparición de la red pública de internet se amplía el espacio público del conocimiento de forma nunca antes vista, causando que todas las personas con acceso a nuevas tecnologías puedan acceder de forma rápida y eficaz a la información, lo que modifica totalmente las estructuras de poder y control en las sociedades.

Castells (2008, p. 47) también sostiene que la información, en su sentido más amplio, es decir como comunicación del conocimiento, ha sido fundamental en todas las sociedades. La diferencia ahora con las nuevas tecnologías es que éstas permiten una nueva forma de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y del poder. Así, lo que caracteriza la revolución tecnológica actual no es el carácter central del conocimiento y la información, sino la aplicación de este conocimiento e información a aparatos de generación del conocimiento y procesamiento de la información, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos. En palabras de Castells: “Las nuevas tecnologías de la información no son solo herramientas que aplicar, sino procesos que desarrollar” (Castells, 2008, p. 58).

La calidad y la accesibilidad a la información y al conocimiento en la internet son elementos fundamentales para la productividad y el desenvolvimiento de los individuos que integran las sociedades actuales, debido en principio, a dos factores principales: el primero, en razón a la facilidad de comunicación y negociación entre ciudadanos, y el segundo, debido a la posibilidad de inclusión de personas o grupos que podrían ser discriminados, por factores inherentes a su propia condición – física, geográfica o educacional-, o por conductas impuestas por los grupos dominantes. Por ese camino, las TIC pueden ayudar también a fortalecer la cohesión social entre individuos y grupos pertenecientes a una misma sociedad cuando son utilizadas con este propósito. No obstante, las nuevas tecnologías también pueden crear nuevas formas de desigualdad entre la población conectada y desconectada a la red, o entre personas con capacidad de uso de las nuevas tecnologías y personas sin conocimiento para usar estas herramientas.

Efectivamente, las nuevas tecnologías potencializan nuestra capacidad de comunicación, pero al mismo tiempo, también tienen la capacidad selección entre quienes pertenecen y quienes son excluidos de las redes; lo que puede aumentar la desconexión entre los grupos dominantes y los grupos históricamente discriminados. Esto sin contar los peligros que representa la utilización abusiva, incontrolada o criminal de la información por autoridades públicas o por las empresas privadas que tienen capacidad para analizar grandes cantidades de datos, que pueden ser utilizados para su propio beneficio.

En este contexto, la administración pública, que históricamente se ha caracterizado por mantener relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, entre quien tiene el poder de mandar y quien tiene el deber de obedecer (Bobbio, 1989, p. 15); debe en la actualidad realizar grandes esfuerzos para reestructurar sus procesos de comunicación con la ciudadanía. El Estado tiene la obligación de transformarse junto con la sociedad, y debe tener la capacidad de relacionarse con un nuevo ciudadano, más exigente, mejor informado, más individualista y autosuficiente. Con relación a este nuevo ciudadano, el vice-presidente de Colombia Francisco Santos (2002-2010) señaló lo siguiente:

El Estado debe prepararse para responder al nuevo ciudadano que está emergiendo: más individualista, más autosuficiente y exigente -*The Net Generation*, al decir de Dan Tapscot- como consecuencia de un acceso a información global en tiempo real que no ha tenido precedentes en la historia de la humanidad. Como consecuencia, se ha producido una agudización generalizada de la desconfianza hacia lo político y lo público.

Es una situación explicable: si dicho acceso a información permite satisfacer las necesidades de los individuos de manera autónoma y expedita, la existencia de los mecanismos tradicionales en que tradicionalmente se apalancaban los individuos para obtener dicha satisfacción (las instituciones públicas) entran en cuestionamiento y por consiguiente, o estas se reinventan o se vuelven redundantes y desaparecen por *default*. (Santos, 2006, p. 7)

Actualmente, es preciso reconocer que existe una necesidad de transformación de la administración pública frente a las nuevas exigencias de la sociedad contemporánea. Las entidades públicas ejercen un papel fundamental en el desarrollo de la sociedad, produciendo y entregando información a los ciudadanos. Además, el acceso a la información sobre la conducta de la propia administración (el conocido principio de publicidad, plasmado en el artículo 209 de la constitución colombiana) es tal vez la herramienta más importante de control puesta a disposición del ciudadano. En este sentido la Corte Constitucional Colombiana en Sentencia T-511/10 afirma que:

[La Corte Constitucional] [...] ha puesto de relieve los vínculos existentes entre el derecho de acceso a la información y los principios de transparencia y publicidad que deben caracterizar la actuación de los poderes públicos en un Estado de Derecho ya que contribuye al control ciudadano sobre las agencias estatales al obligarlas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos, se convierte por lo tanto en un instrumento para combatir la corrupción y para hacer efectivo el principio de legalidad, entendido como el sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho.

Así, teniendo en cuenta la importancia del acceso a la información en los estados democráticos de derecho, el Consejo de Ministros del Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo (Clad)¹ expidió la Carta Ibero-americana de Gobierno Electrónico (2007) reconociendo el derecho del ciudadano de acceder con más facilidad a la información, derecho que ayuda a mejorar no solo la transparencia de la administración pública y el control sobre la corrupción, sino que también auxilia en la promoción de la inclusión y de la igualdad de oportunidades, mediante la participación y el acompañamiento de los ciudadanos sobre las decisiones públicas.

El gobierno electrónico es una herramienta fundamental para generar confianza y legitimidad en la ciudadanía, eliminando las barreras del espacio y del tiempo entre los ciudadanos y la administración pública, potencializando el derecho del ciudadano a una “buena administración”.

El reconocimiento del derecho al acceso más fácil a las administraciones públicas implica el establecimiento de un mecanismo de participación democrática en la gestión de las entidades, participación que es fundamental tanto para legitimar el Estado, como para el *desarrollo social y económico de sociedades multiculturales en equidad*.

Todavía, para que esto sea posible, existen dos condiciones fundamentales. La primera es la universalización y continuidad de los servicios electrónicos para todos los ciudadanos; y la segunda, no menos importante, es la existencia de una administración pública mejor organizada, más eficiente

¹ El Clad es un organismo público internacional de carácter intergubernamental, respaldado por la ONU, que tiene el propósito de promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos sobre la reforma del Estado, así como la modernización de la administración pública. El consejo Directivo congrega a los ministros de Administración Pública y reforma del Estado de todos los países latinoamericanos, de España y de Portugal. Disponible en: www.clad.org/portal [Fecha de consulta: 10/06/2011]

e interesada en prestar servicios de calidad, escuchando los diversos intereses de los ciudadanos (Clad, 2007).

El gobierno electrónico² puede ser un mecanismo eficaz para fortalecer la democracia representativa, en diversos niveles de gobierno ya que, al entregar información de calidad, se posibilita la participación ciudadana y el control sobre las decisiones adoptadas por los órganos de representación y las administraciones públicas, aumentando así las oportunidades para el dialogo entre la administración y la ciudadanía y, para la discusión política democrática.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la tecnología no soluciona las malas prácticas de la administración pública y por el contrario las resalta aún más. Esto porque la falta de eficiencia administrativa, representada en demoras injustificadas, información desactualizada y falta de comunicación entre funcionarios, órganos y entidades, se torna más evidente en la actualidad. Así, si por un lado, la tecnología puede auxiliar a la administración, por otro, desnuda su precariedad.

En consecuencia, la implementación efectiva de un gobierno electrónico implica reevaluar las viejas estructuras administrativas, buscando crear nuevos mecanismos que tengan como eje central la satisfacción de las necesidades del ciudadano. Para que esto suceda, es fundamental contar con información de calidad, organizada de modo claro y en tiempo real, para que pueda ser usada por funcionarios y ciudadanos, para discutir y decidir sobre temas de interés público. *“La clave es, entonces, como garantizar flujos de información en línea para satisfacer las necesidades de los ciudadanos e involucrarlos en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas.”* (Santos, 2006, p. 8)

Los flujos de información disponibles entre diversos actores sociales y estatales son fundamentales para mejorar los lazos sociales entre diversos grupos o redes, dejando atrás la tradición de utilizar el conocimiento para perpetuar desigualdades y exclusiones entre grupos sociales. Pierre Levy (2011, p. 19-33) en su libro sobre la inteligencia colectiva afirma que el uso más útil (en términos sociales) de las nuevas herramientas de comunicación es dar a los grupos humanos instrumentos para reunir fuerzas mentales con la finalidad de construir colectivos inteligentes, en donde las potencialidades de cada grupo pueden ser aprovechadas en beneficio de la comunidad. Esto con base en el concepto de inteligencia colectiva que para Levy está distribuida en todas partes y representa el reconocimiento o enriquecimiento mutuo entre personas y grupos con base en la valorización del conocimiento y las competencias identificadas como útiles o relevantes para la

² “Gobierno electrónico” y “administración electrónica” son expresiones que se refieren al uso de las TIC en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientada a la eficacia y la eficiencia en la gestión pública incrementando la transparencia y la participación de los ciudadanos. (Clad, 2007)

sociedad, dejando al lado el culto por las comunidades mitificadas.

La tarea de crear estructuras administrativas dirigidas a los ciudadanos no es fácil o simple. Tampoco es fácil crear todas las condiciones necesarias para organizar información de calidad, ya que toda entidad pública cuenta con tradiciones legalistas arraigadas en el sistema administrativo, con normatividad dispendiosa y requisitos exorbitantes, típicos del modelo de burocracia del siglo XIX, donde es fácil encontrar falta de comunicación entre los funcionarios públicos, quienes ni siquiera tienen claridad sobre los requisitos mínimos que deben cumplir en cada actividad del proceso administrativo por ellos mismos conducido. Esto genera demoras, errores y falta de calidad en los productos y servicios que la entidad entrega al ciudadano. Una historia, aunque ficticia, bien ejemplifica estos problemas:

[...] permítanme volar con la imaginación y contarles una pequeña historia de opuestos, con algo de exageración.

Los primeros gobiernos del mundo operaron sobre papel, la información se movía de escritorio en escritorio, de despacho en despacho y de entidad en entidad sin mayor control o se quedaba guardada en el cajón de un funcionario durante considerables periodos de tiempo sin contar siquiera con la más mínima posibilidad de ser usada. Existía la duplicidad, la triplicidad y “n-picidad” de información. En este tipo de gobiernos resultaba prácticamente imposible consolidar los datos para obtener la información pedazo a pedazo y luego construir los reportes consolidados, cuando finalmente lo lograba ya había perdido su oportunidad. En términos de lo que hoy nos imaginamos que un gobierno puede ser, podemos decir que esto era el caos. Para efectos de esta pequeña historia llamaremos a este estado sencillamente “la oscuridad”.

Y viviendo en esta oscuridad un genio de la tecnología dijo un día: “hágase la luz”, y como resultado nació el e-Government o Gobierno Electrónico. Ahora los despachos públicos del mundo entero se están digitalizando, los diferentes niveles administrativos cuentan con información consolidada en tiempo real y como si fuera poco, ¡la información es una sola! Y en términos prácticos, y no solamente teóricos, es “información pública”. (Lamus, 2006, p. 19)

Exageraciones en parte, la historia presenta situaciones que no raramente son vividas, en alguna medida, por los administradores públicos, y permite dimensionar un poco las dificultades internas de la propia administración pública para implementar el gobierno electrónico.

De esta forma, el desafío para la administración pública es modificar comportamientos, cultura y hábitos laborales, buscando mejorar el servicio público. Esto requiere la participación activa de todos los funcionarios públicos, en todos los niveles, para evaluar si existen nuevas y mejores formas de realizar las actividades administrativas, mediante trabajo coordinado y en equipo, utilizando las nuevas tecnologías disponibles. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, analizaremos la implementación de la política pública de gobierno electrónico en Colombia.

3 IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA

Para Royero (2007, p. 3 apud Cortes, Cardona y Ujueta, 2013) el debate sobre la Nueva Gestión Pública y la implementación de las TIC tuvo tres etapas en el escenario latinoamericano. El primero de 1970 a 1994 con la informatización de la administración pública; el segundo desde 1995 hasta el año 2000 con la presencia del gobierno en internet, el cual se caracterizó por desarrollar iniciativas individuales aisladas para ofrecer servicios básicos a la sociedad. Pero del 2000 en adelante el Gobierno debe atender mayores demandas de la Sociedad de la Información, mediante diversos servicios transaccionales, con contenidos dinámicos para funcionarios, ciudadanos y empresas a través de internet.

Así, para Cortes, Cardona y Ujueta (2013), en Colombia el gobierno electrónico inicia con la emisión del documento Conpes³ 2790 de 1995 titulado “Gestión pública orientada a resultados”; pues en este documento el Estado asume su responsabilidad por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, con la finalidad de prestar mejores servicios a la ciudadanía, mejorando la comunicación y la participación ciudadana. En este orden de ideas, desde 1995 podemos verificar la existencia de un discurso bien estructurado que buscaba comenzar el proceso de transformación del Estado, para prestar mejores servicios a la nueva sociedad de la información.

Como se analizará en este apartado, la implementación del gobierno electrónico en Colombia representa un esfuerzo continuo y permanente de varias administraciones y varios periodos de gobierno, que buscaron implementar una política pública coherente a las necesidades de la sociedad y del Estado en el siglo XXI. Esta política pública se caracterizó desde un inicio por tener una fuerte estructura conceptual y metodológica que ha permitido mayor coordinación y comunicación entre diversos actores de diferentes niveles de gobierno para alcanzar las metas propuestas.

Para estudiar la forma como se ha construido la política pública de gobierno electrónico en Colombia desde el año 2000 al 2014, se analizarán los avances y las dificultades presentadas en periodos de gobiernos presidenciales, teniendo en cuenta que en Colombia el periodo de gobierno del Presidente es de cuatro años y que fue permitida una re-elección presidencial (en el periodo de estudio de este trabajo).

Así, a continuación se analizará el periodo presidencial de Andrés Pastrana Arango (1998-

³ Conpes – Consejo Nacional de Política Económica y Social. es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del Conpes y Conpes Social, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.

2002), para después analizar los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y finalmente se estudiarán los principales logros y retos identificados en el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014).

3.1 ANDRÉS PASTRANA ARANGO (1998-2002)

Aunque a finales de la década de los años noventa, el país no tenía importantes tecnologías implementadas, el inicio del gobierno electrónico y la implementación de TIC en Colombia comienza con el gobierno del Presidente Pastrana, porque fue durante su mandato que se estableció el uso de las TIC como uno de los pilares de la agenda presidencial.

En el año 2000, se inició formalmente el proceso de consolidación de una política pública para la implementación de TIC en la administración pública, caracterizada por el establecimiento de reglas, directrices y arreglos institucionales, que permitieron dar inicio a una estrategia de masificación del uso de las TIC coherente y continua dentro del Estado, buscando realizar reformas institucionales de fondo.

El documento Conpes 3072 de 2000, creó el Programa Agenda de Conectividad, responsable por masificar el uso de las tecnologías de la información en Colombia, buscando aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno y socializar el acceso a la información.

Este documento Conpes ayudó a articular diferentes iniciativas, las cuales tenían en principio cuatro objetivos principales. Primero, buscaban desarrollar una nueva economía (E-conomía⁴); segundo, pretendían la construcción de un Estado más moderno y eficiente; tercero, enfatizaban sobre la necesidad de la universalización del acceso a la información y, finalmente, también resaltaban la importancia de adquirir y utilizar eficazmente el conocimiento. Todos estos elementos se entendían como fundamentales para el desarrollo de la sociedad del siglo XXI.

Con base en las directrices establecidas en el Conpes 3072 se procuró aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y socializar el acceso a la información, mediante el establecimiento de objetivos y estrategias orientadas a impulsar el desarrollo a través del uso de las TIC en tres sectores principales: la comunidad, el sector productivo y el Estado. De esta forma desde el año 2000 se institucionalizó una política pública con un marco conceptual fuerte que ayudó a direccionar las diversas estrategias y actividades que debían ser realizadas para la

⁴ La E-conomía es definida como aquella que está basada en la interacción de las Tecnologías de la Información (TI) y la economía tradicional.

implementación efectiva e integral de las TIC en Colombia.

Durante esta primera etapa, el programa Agenda de Conectividad dependía directamente del Presidente de la República (Decreto 127 de 2001) y, varias directrices fueron establecidas desde la Presidencia (como la Directiva Presidencial 002 de 2000), con el objetivo de implementar las TIC en las entidades públicas. La importancia dada por el Presidente Pastrana al programa Agenda de Conectividad fue un poderoso mensaje para entidades y funcionarios del gobierno nacional, al evidenciar que existía voluntad política para realizar grandes reformas dentro de la administración pública, buscando mayor gobernabilidad y mayor comunicación con la ciudadanía.

Aún así, el programa Agenda de Conectividad era nuevo, contaba con poca infraestructura y poco soporte teórico; y en este momento no existían buenos mecanismos que ayudarían a controlar o monitorear el cumplimiento de las directivas Presidenciales en las entidades públicas. Teniendo en cuenta las dificultades encontradas para la efectiva implementación del gobierno electrónico, existía consenso sobre la necesidad de realizar reformas dentro de la administración pública, buscando mejorar la coordinación entre funcionarios y entidades públicas, así como también mejorar la estrategia de información en el sector público.

3.2 ÁLVARO URIBE VÉLEZ (2002-2010)

En Colombia, durante las dos administraciones presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2010), la implementación de las TIC nuevamente fue uno de los pilares de la agenda de gobierno, durante los dos mandatos (Plan Nacional de Desarrollo 2002 – Ley 812 de 2003 y Plan Nacional de Desarrollo 2006 – Ley 1151 de 2007). Adicionalmente, al inicio de su administración el Congreso aprobó la Ley para la Renovación de la Administración Pública (Ley 790 de 2002), la cual estableció la obligación del gobierno nacional de promocionar el gobierno electrónico en todo el país.

El documento Conpes 3248 de 2003 estableció el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) que estuvo a cargo de apoyar y coordinar la realización de profundos cambios dentro de la administración pública y las entidades, con el fin de promover la construcción de una administración pública centrada en los ciudadanos, en cuya concepción, ejecución y control participa activamente la comunidad; por lo que la implementación de las TIC mediante la construcción del gobierno electrónico fue desde un inicio, una de las herramientas identificadas como esenciales para acercar el Estado al ciudadano.

Debido a que la administración pública necesitaba de profundas transformaciones institucionales y culturales para modificar estructuras burocráticas jerárquicas y auto-referidas, que

poco se comunican con la ciudadanía; antes de oficializar el programa de gobierno electrónico, el Estado colombiano ya estaba trabajando conjuntamente varias reformas internas que comprendían cuatro componentes principales: reestructuración de la administración pública, reforma en la gestión del empleo público, fortalecimiento de los sistemas transversales de gestión e integración de la información para la gestión pública.

Una de las reformas fundamentales para mejorar los cuatro componentes previamente enunciados fue la implementación de los sistemas de gestión y control en las entidades públicas. Las normas sobre control interno y gestión de la calidad ayudaron a estructurar la administración pública con base en procesos direccionados a la entrega de productos y/o servicios de calidad a los ciudadanos; buscando mejorar la comunicación entre diversos actores relevantes (públicos y privados), previamente identificados para el buen desarrollo de los procesos internos. La mejora en la comunicación fue posible mediante la implementación de procesos y mecanismos de atención a la ciudadanía y de seguimiento al nivel de satisfacción con relación a los productos y/o servicios entregados.

Como vimos en el anterior periodo presidencial, una de las limitaciones encontradas al momento de implementar la política del gobierno electrónico en las entidades públicas fue la falta de mecanismos para gestionar y controlar la ejecución de directivas presidenciales. Esto porque en administraciones estructuradas bajo un modelo jerárquico y autoritario, la comunicación entre dependencias y funcionarios públicos es limitada y, muchas veces, los procesos ejecutados en diversas entidades, no cuentan con parámetros bien definidos que permitan una efectiva articulación entre actores que pertenecen a diferentes jerarquías. La falta de parámetros estándar impide la existencia de efectivos mecanismos de seguimiento y control.

Así, la implementación obligatoria de sistemas de gestión y control en las entidades públicas, conforme parámetros bien definidos en las leyes y en los procesos internos de las entidades, ayudó a conformar equipos de trabajo que traspasan las dependencias físicas, buscando documentar y gestionar los flujos de información entre diversos actores, para mejorar no solo la gestión y los resultados de las entidades, sino también la rendición de cuentas a la ciudadanía mediante la entrega de información clara y oportuna sobre la gestión de la entidad.

La implementación de los sistemas de gestión y control fue posible mediante la creación de estándares de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas, los cuales fueron adoptados oficialmente por el Gobierno Colombiano mediante los Decretos 4110 de 2004 y 1599 de 2005, determinando la obligación para todas las entidades (en el nivel nacional, departamental y municipal), de implementar los sistema de gestión de la calidad y control interno, en un plazo no superior a los

24 meses. Estas normas determinaron también que la responsabilidad por la implementación del sistema es de la autoridad máxima de la entidad, quien puede delegar la responsabilidad por las actividades de implementación en otros funcionarios públicos de la entidad.

Los sistemas de gestión y control permitieron a las entidades públicas en todos los niveles organizar la administración pública por procesos, procedimientos e indicadores de gestión, entre otros componentes, lo que ayudó a mejorar la comunicación interna y a organizar la información necesaria para facilitar el diálogo entre funcionarios públicos y ciudadanos. El cumplimiento de las normas sobre los sistemas de gestión y control es evaluado permanentemente por la Contraloría General de la República, que presenta informes sobre control interno a la sociedad y al Congreso de la República, conforme lo dispone la Constitución cada año.

La experiencia colombiana evidencia que para avanzar en el gobierno electrónico es necesario reestructurar internamente la administración pública, buscando mejores prácticas administrativas, estructuras más horizontales e interconectadas, con información bien organizada, enfocada a la atención al ciudadano y con funcionarios públicos altamente competentes.

Sin embargo, también es verdad que modificar viejas prácticas y tradiciones toma tiempo, requiere de voluntad política y trabajo constante que debe ser supervisado de forma permanente, sistemática y eficaz. De esta forma los resultados sobre la implementación de los sistemas de gestión y control en las entidades son diversos y en algunas entidades los sistemas son implementados “formalmente” sin generar importantes cambios en la cultura organizacional o en la atención al ciudadano. Esta formalidad causa que la implementación de las TIC en los procesos internos no generen transformaciones importantes en las administraciones públicas o en la sociedad.

Durante el mandato de Uribe, el Programa Agenda de Conectividad encargado de direccionar la masificación del uso de las TIC se trasladó al Ministerio de Comunicaciones, en donde se desarrolló y estructuró la estrategia del “Gobierno en Línea”, la cual fue formulada sobre un fuerte marco conceptual y metodológico, con base en seis principios: 1. Gobierno centrado en el ciudadano, 2. Visión unificada del Estado, 3. Acceso equitativo y multicanal, 4. Gobierno en línea es más que tecnología, 5. Protección de la información del individuo y 6. Credibilidad y confianza del gobierno en línea. Como ejes de acción, se establecieron tres componentes principales, los cuales fueron: 1. Mejorar la provisión de servicios a los ciudadanos y a las empresas, 2. Fortalecer la transparencia del Estado y la participación ciudadana, y 3. Mejorar la eficiencia del Estado.

La estrategia del Gobierno en Línea, incluye el desarrollo de metodologías que determinan claramente la información mínima que deben contener las páginas web de las entidades, así como también, los servicios que se deben ofrecer utilizando las TIC. La metodología creada durante este

periodo, establece un proceso gradual y evolutivo de implementación que cuenta con cinco fases de desarrollo, las cuales son: información, interacción, transacción, transformación y democracia electrónica. Estas fases se basan en una visión unificada del Estado, que busca interconectar por procesos a las entidades con la finalidad de evitar trámites y demoras innecesarias a los ciudadanos.

Adicionalmente, se creó la Comisión Intersectorial de Políticas de Gestión de Información de la Administración Pública COINFO, como instancia de coordinación encargada de la definición de estrategias y objetivos, en el campo de los sistemas de información del sector público. Su propósito fue la optimización de la calidad, la accesibilidad y el uso adecuado de la información producida por las instituciones del Estado Colombiano. El COINFO en este periodo de gobierno fue presidido por el Vicepresidente de la República y estaba compuesto por funcionarios públicos de alto rango de todos los sectores de la administración, con la finalidad de articular, coordinar, integrar y definir mecanismos de optimización en la producción y control de la información, lo que incluye también la implementación de estrategias en gobierno electrónico.

Para garantizar la implementación efectiva del Gobierno en Línea, se determinaron plazos perentorios de cumplimiento para las entidades en cada una de las fases de la estrategia, mediante la promulgación del Decreto 1151 de 2008. Adicionalmente, se estableció en los Ministerios (en el orden nacional) y, en las Gobernaciones (en el orden territorial), la responsabilidad de coordinar la implementación del gobierno en línea en las entidades pertenecientes a su sector, buscando mayor interconexión y comunicación entre las entidades que participan en un mismo proceso.

Así, cada sector tuvo funcionarios a cargo del Gobierno en línea, para verificar en las respectivas páginas web el cumplimiento de los requisitos y servicios mínimos, generando calificaciones que fueron retroalimentadas a los jefes de cada entidad, lo que permitió verificar por periodos, el grado de avance de las entidades en la efectiva implementación del gobierno electrónico, con datos confiables e información oportuna.

El oportuno seguimiento sobre la implementación de la política de gobierno electrónico en las entidades públicas dejó en evidencia que el Decreto 1151 de 2008 estableció plazos demasiado cortos para la implementación de estas transformaciones en las entidades públicas nacionales y locales.

La evaluación realizada por la Universidad de los Andes (2009) mostró que las entidades del orden nacional lograron alcanzar el 55% de las metas establecidas y las entidades locales lograron alcanzar solo el 10% de las metas del gobierno electrónico. Según el MinTIC (2011a) ésta evaluación mostró la necesidad de aterrizar las metas del gobierno en línea a la realidad y los recursos de las entidades públicas, especialmente en el orden territorial.

No obstante lo anterior, se debe resaltar que durante el gobierno de Uribe se realizaron grandes avances en materia de gobierno electrónico. Entre los avances más significativos se encuentran: el Portal del Estado Colombiano (PEC – <https://www.sivirtual.gov.co>), la creación del Portal Único de Contratación (PUC – <http://www.colombiacompra.gov.co>), la consolidación de la estrategia del Gobierno en Línea, el Sistema Único de Información y Tramites (SUIT – <http://www.suit.gov.co/inscripcion>), la Intranet Gubernamental (<https://goo.gl/UuGS0Y>), entre otros.

Según el MinTIC (2011a) la implementación del Portal del Estado Colombiano (PEC) como centro de información de tramites y servicios para los colombianos buscó centralizar la información de las entidades públicas nacionales y locales con el fin de facilitar el acceso a la información para la ciudadanía. Así, desde el 2006 al 2010 el MinTIC reportó 1.798 tramites del orden nacional y 1.487 tramites del orden territorial publicados en el PEC. Esto ayudó a aumentar el numero de visitas de los ciudadanos al PEC pasando en el 2006 de un promedio mensual de visitas de 119.195 a 573.099 en el 2010.

Consideramos importante resaltar también el número de capacitaciones realizadas a funcionarios públicos y contratistas en materia de gobierno en línea, con el fin de sensibilizar sobre la implementación de las TIC en la gestión pública. Según el MinTIC (2011a) entre el 2007 y el 2010 se realizaron capacitaciones a 20.761 servidores públicos y contratistas del orden nacional y 77.091 servidores públicos y contratistas del orden territorial.

Los avances realizados en materia de gobierno electrónico fueron ampliamente reconocidos por la comunidad internacional en su momento. En el informe de 2010 sobre gobierno electrónico de la ONU, Colombia ocupó el primer lugar entre los países de América Latina y el Caribe. Esto permitió que Colombia se ubicara en la posición 31 dentro de la clasificación mundial realizada por la ONU sobre gobierno electrónico. En contraste con la clasificación realizada en 2008, Colombia en dos años mejoró 21 posiciones, lo que demuestra el esfuerzo realizado por el Estado Colombiano para la efectiva implementación del gobierno electrónico en las administraciones públicas.

3.3 JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014)

Durante el primer periodo del Presidente Santos también se adoptó la política de implementación de TIC como uno de los pilares de la agenda presidencial (Plan Nacional de Desarrollo 2010 – Ley 1450 de 2011). Teniendo en cuenta la importancia de las TIC para la promoción del desarrollo social y económico del país, el Presidente Santos creó el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), lo que significó un fortalecimiento

institucional importante para la implementación y desarrollo de las TIC en Colombia.

Al inicio de este periodo de gobierno era evidente que Colombia había avanzado en la prestación de servicios e información en línea, gracias al trabajo realizado por el Programa Agenda de Conectividad, pero la penetración de internet en el país todavía era baja, razón por la cual era importante desarrollar una estrategia para mejorar la infraestructura tecnológica del país de cara al siglo XXI.

En este contexto, en 2010 se creó el Plan Vive Digital, con el objetivo principal de crear empleo y generar riqueza mediante la promoción de la revolución digital, que busca llevar internet a los 39 millones de colombianos de los estratos mas bajos (1, 2 y 3), es decir al 86% de la población y, a las pequeñas y medianas empresas que representan el 96% de las empresas colombianas según datos de las Cámaras de Comercio. Para esto, el Plan Vive Digital fue creado para trabajar, de forma paralela, en cuatro frentes principales: infraestructura, servicios, aplicaciones y usuarios (MinTIC, 2011b).

El ambicioso Plan Vive Digital cuenta con mecanismos de medición para evaluar por periodos de tiempo el grado de avance de las metas establecidas. También se creó el Consejo Nacional Digital, liderado por el Presidente de la República y compuesto por funcionarios públicos de alto rango de todos los sectores e, invitados representantes de la sociedad; para seguir paso a paso el proceso de implementación de este programa. Aquí destacaremos los principales logros alcanzados por el MinTIC en los primeros cuatro años, conforme Informe de Gestión presentado al Congreso de la República en el 2014, destacando los principales avances en infraestructura, servicios, aplicaciones y usuarios.

Para comenzar, desde el 2010 hasta el 2014 Colombia pasó de tener 2.2 millones de conexiones de internet a mas de 8.8 millones. Esto convirtió a Colombia en el primer país de Latinoamérica con internet de alta velocidad en todos los municipios, ya que en 2014, 1.078 municipios colombianos que representan el 96% de los municipios del país, ya están conectados por fibra óptica. Este proyecto tuvo un monto de inversión total de \$415.837 millones de pesos y fueron instalados 14.000 kilómetros de fibra óptica a lo largo del territorio nacional, permitiendo que en la actualidad 1.226 instituciones públicas cuenten con el servicio de internet de banda ancha gratuito durante 5 años.

Entre los retos principales de este proyecto se encuentra conectar al resto de municipios con mayor dificultad de acceso y con problemas de orden público. También el MinTIC resalta que es importante realizar un seguimiento estricto a la infraestructura durante la fase de operación, para garantizar la calidad de la red de fibra óptica y el servicio de acceso a internet de acuerdo con los

indicadores pactados en el contrato.

También consideramos importante resaltar aquí la mejora realizada en las conexiones internacionales mediante la ampliación de infraestructura de cables submarinos gracias al Plan Vive Digital. Esto porque teniendo en cuenta el potencial de crecimiento del tráfico de internet en Colombia (debido a las metas establecidas por el Plan Vive Digital), el sector privado se vio motivado a invertir en cuatro nuevos cables submarinos que mejoran de forma importante la conexión del país con el Mundo. En agosto de 2010 Colombia contaba con cinco cables submarinos que llegaban por el mar Caribe y en marzo de 2013 se anunciaron tres nuevos cables submarinos que fueron instalados por el mar Caribe. Después en marzo de 2014 se anunció un nuevo cable submarino que llegará por el Pacífico en el primer semestre de 2015; para un total de 9 cables submarinos que ayudarán a mejorar la conexión de Colombia con el mundo por más de veinte veces, según cálculos del MinTIC.

Finalmente, en materia de infraestructura debemos resaltar la intranet gubernamental que es la plataforma que conecta a las diversas entidades públicas para compartir e intercambiar información, realizar actividades y procesos conjuntos, desarrollar trámites y servicios en línea y facilitar el acceso de todos los ciudadanos a información pública. Esta plataforma está compuesta por los siguientes componentes: red de alta velocidad, centro de datos, centro de contacto al ciudadano y la plataforma de interoperatividad. En agosto de 2010, 116 entidades estaban vinculadas a la intranet y 40 entidades del orden nacional publicaban servicios de intercambio de información. En marzo de 2014, 142 entidades estaban vinculadas a la intranet y 64 entidades del orden nacional publicaban servicios de intercambio de información. Estos datos evidencian el gran avance realizado en los últimos años para mejorar los flujos de información y la cooperación entre las entidades públicas en Colombia.

En materia de servicios, teniendo en cuenta el fortalecimiento de la infraestructura TIC en el país, el MinTIC se propuso masificar las terminales, es decir, el número de computadores, tabletas, teléfonos inteligentes, etc., buscando duplicar el número de terminales en 4 años. De esta forma, en agosto de 2010 se registraron 16,8 terminales por cada 100 habitantes y en marzo de 2014 ya se registraban 34 terminales por cada 100 habitantes. Esto fue posible gracias a la reducción de aranceles sobre las terminales, lo que permitió que Colombia cuente con las terminales más baratas del continente.

El MinTIC también realizó la mayor entrega gratuita de computadores y tabletas a las entidades educativas en todo el país, entregando 669.000 computadores y 1.132.000 tabletas desde 2010. 34.191 sedes educativas, bibliotecas y casas de cultura pública fueron beneficiadas, permitiendo que 7.391.612 estudiantes cuenten con herramientas tecnológicas para su estudio. El

monto de la inversión fue de \$611.048 millones de pesos. Según datos del Ministerio de Educación, Colombia en 2014 tiene una relación promedio de 11 estudiantes por PC, lo que posibilita que cada vez más asignaturas puedan usar las TIC para mejorar la calidad de la educación.

La estrategia de entrega gratuita de computadores estuvo acompañada también de un programa para la formación de maestros para la masificación de las TIC y la mejora de la calidad educativa. Así, entre agosto de 2010 y marzo de 2014 el MinTIC formó con más de 150 horas presenciales en incorporación de TIC en educación a 38.372 docentes ubicados en 13.787 sedes educativas. Este proyecto tuvo un costo total de \$70.235 millones de pesos.

Con relación a la inclusión digital, el informe de gestión de 2014 resalta que en 2010, solo el 27% de los hogares colombianos y el 7% de las pequeñas y medianas empresas estaban conectados a internet. Con el Plan Vive Digital, el MinTIC se propuso conectar en 2014 al 50% de los hogares colombianos y al 50% de las pequeñas y medianas empresas.

Según el informe de gestión de 2014, esta meta fue cumplida ampliamente, ya que en cuatro años del programa, el MinTIC logró conectar a 60,6% de las pequeñas y medianas empresas, lo que representa un incremento de 757% respecto del 2010. También el MinTIC logró 90% de crecimiento en la conexión a los hogares y llevó internet a las zonas rurales al establecer 7.621 Kioskos digitales en centros rurales con población de más de 100 habitantes.

En las ciudades, el Plan Vive Digital ayudó a crear subsidios de internet de banda ancha para más de 2 millones de familias de los estratos más bajos (1 y 2) y habilitó Puntos Vive Digital que permiten la realización de capacitaciones estratégicas para la ciudadanía sobre el uso de internet.

En materia de aplicaciones, desde el 2014 Colombia cuenta con 17 Vivelabs o laboratorios de creación de contenidos digitales, donde se apoya el talento y la creatividad de jóvenes desarrolladores de animación, videos, plataformas, videojuegos y aplicaciones. Esto sumado a las iniciativas apps.co, ha generado la mayor red de emprendedores de Latinoamérica con 55.000 colombianos con proyectos y modelos de negocio basados en las TIC, innovando con aplicaciones para generar servicios y valores agregados a los sectores de comercio y publicidad, servicios empresariales, entretenimiento, educación, cultura seguridad y defensa.

Finalmente con relación a la política del Gobierno electrónico, al finalizar el periodo presidencial de Uribe, vimos como las entidades del orden territorial solo cumplían con el 10% de la política y las entidades del orden nacional con el 55%. El informe de gestión del MinTIC de 2014 evidencia mejoras significativas en solo cuatro años, aquí resaltaremos algunos de los indicadores presentados.

En marzo de 2014 52% de las entidades del orden territorial cumplían en nivel alto el índice

del Gobierno en Línea, y en el orden nacional 78% de las entidades cumplían también en nivel alto. Gracias a esto, 1.900 tramites y servicios estaban total o parcialmente en línea. 57% de los trámites y servicios del orden nacional de los sectores de vivienda, educación, salud y trabajo se encuentran parcial o totalmente en línea. 569 Consejos Municipales cuentan con presencia en internet y cumplen con los lineamientos del Gobierno en Línea. 14.478 servidores públicos y contratistas fueron sensibilizados y capacitados en materia de Gobierno en Línea. 60 entidades del orden nacional y 298 alcaldías implementaron acciones de cero papel durante el 2013. Diez ejercicios de innovación fueron llevados a cabo en entidades públicas para mejorar sus procedimientos internos o servicios y 100% de los Ministerios están cumpliendo con los lineamientos de redes sociales.

Teniendo en cuenta estos resultados, debemos destacar que aunque se han realizado grandes avances en la implementación de las TIC en Colombia, todavía existen retos por cumplir entre los que se encuentran: mejorar el nivel de cumplimiento de la política del Gobierno en Línea, aumentar el numero de tramites y servicios disponibles en internet, mejorar la reducción del consumo de papel en más entidades públicas y desarrollar y aplicar metodologías para medir y mejorar la calidad de los servicios de Gobierno en Línea a través de canales electrónicos.

4 CONCLUSIONES

El Estado en el siglo XXI necesita realizar transformaciones al interior de las entidades para que las estructuras sean mas horizontales y eficientes, mediante la organización de procesos que puedan comunicarse de forma fluida y permanente. Para que esto ocurra, los procesos deben primero establecer parámetros comunes que permitan la interconexión, y que mejoren los flujos de información necesarios para la coordinación y la cooperación institucional. Igualmente, es necesario fortalecer la capacidad gerencial de los equipos de trabajo, lo que implica obligatoriamente una redistribución del poder y de los recursos públicos dentro de las estructuras del Estado.

Para que el Estado sea más eficiente, es necesario descentralizar, desconcentrar y delegar competencias y funciones, pero sin perder el control y la vigilancia que desde el centro debe dar coherencia a las diferentes actividades descentralizadas. En este contexto, las TIC aplicadas a la mejora de la gestión pública pueden potencializar las capacidades del gobierno para descentralizar de forma responsable el cumplimiento de las diferentes funciones y actividades en los procesos administrativos; manteniendo el control centralizado de la gestión pública, ayudando a mejorar la eficiencia, la coordinación y la coherencia en las diferentes actividades que debe cumplir el Estado.

El gobierno colombiano ha realizado un gran esfuerzo para promover la masificación de las

TIC en todo el territorio nacional desde diferentes ángulos, esto es, desde la transformación de las instituciones públicas, la capacitación de funcionarios y ciudadanos, la construcción de infraestructura pública y la promoción del acceso a nuevas tecnologías, entre otros. Aún así, todavía es prematuro calificar el éxito o el fracaso de esta política pública, ya que los resultados solo se verán en el largo plazo conforme el país y sus ciudadanos puedan utilizar masivamente las TIC en las diversas actividades de forma continua y productiva.

No obstante lo anterior, se deben resaltar cuatro factores de éxito en la implementación de la política pública de las TIC. El primero es la existencia del Conpes como institución responsable de la planeación estratégica del país, porque permitió en su momento consolidar una política pública con referentes teóricos y conceptuales sobre la reforma a la administración pública y la masificación de las TIC, que ayudó a dar coherencia y continuidad a los programas y estrategias desarrolladas en los tres periodos presidenciales analizados.

El segundo factor de éxito es la creación de instituciones específicas como la Agenda de Conectividad y el Consejo Nacional Digital, las cuales además de tener un alto grado de autoridad por ser integradas por funcionarios de alto rango dependientes directamente del Presidente, están bien articuladas en torno al propósito de mejorar la comunicación entre los diferentes sectores de la administración pública colombiana.

El tercer factor tiene que ver con el desarrollo de conceptos, metodologías, indicadores y sistemas de evaluación que permiten a los responsables analizar el grado de avance en la implementación de la política pública sobre el gobierno electrónico, por periodos de tiempo, y determinar las mejoras y los retrocesos de forma objetiva.

Finalmente, los continuos informes de gestión de los órganos responsables de sacar adelante estas políticas ayudan a mostrar a los funcionarios públicos y a los ciudadanos el grado de avance por periodos y los principales éxitos; a consolidar la política pública por los logros alcanzados; y a visibilizar los retos que deben ser asumidos en los siguientes periodos por los equipos de trabajo, para garantizar la mejora continua de la política pública y la efectividad de las TIC en la sociedad y en el Estado.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BOBBIO, Norberto. (1989) *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. Traducción: José F. Fernández Santillán. México: Editora FCE.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. (2010) *Dicionário de Política*. Traducción Carmen C, Varriale et al. Coord. Trad. João Ferreira. Rev. Geral João Ferreira e Luis

Guerreiro Pinto Cacais. 13ª Ed. 4ª Reimpresión. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BREWER-CARÍAS, A. (2008) *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*. 2. ed. ampliada (Serie Derecho Administrativo n. 2). Bogotá: Editora Universidad Externado de Colombia; Editorial Jurídica Venezolana.

CASTELLS, M. (2008) *La Era de la Información*. Economía, sociedad y cultura. V. I. La sociedad red. Traducción: Carmen Martínez Gimeno. 7ª Ed. México: Siglo XXI.

CORTES, J.; CARDONA, D.; UJUETA, S. (2013) *Gobierno electrónico y desarrollo en Colombia: marco normativo y desempeño comparado en tres índices estratégicos*. Disponible en: <https://goo.gl/hHX9KY> [Fecha de consulta: 14/11/2016]

COSTA, Pietro. (2008) Estado de Direito e Direitos do sujeito: o problema dessa relação na Europa Moderna. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. *História do Direito em Perspectiva: do Antigo Regime à Modernidade*. Curitiba: Editora Juruá.

DUGUIT, León. (1922) The Concept of Public Service, en *Yale L.J.*, num. 32, p. 425, También cf. un libro del mismo año publicado en España: DUGUIT, León. (1922) *La transformación del Estado*. Madrid: Francisco Beltran edit., apud LAMPREA MONTEALEGRE, Everaldo. (2011) *La constitución de 1991 y la crisis de la salud: encrucijadas y salidas*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

FIORAVANTI, Maurizio. (2007) *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones*. Madrid: Editora Trotta.

GIANNINI, Massimo Severo. (1991) *Derecho Administrativo*. Traducción: Luis Ortega. Volumen Primero. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

KELSEN, Hans. (2008) *Teoría General del Estado*. Traducción: Luis Legaz Lacambra. 2ª Ed. México: Editora Coyoacán.

LAMUS, Andrés. (2006) Y finalmente, ¿tenemos claro para qué queremos un Gobierno Electrónico? In: *Carta Administrativa*, N° 8. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.

LEVY, Pierre. (2011) *A inteligência Coletiva*. Por uma antropologia do ciberespaço. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Loyola. p. 19-33.

MÉNDEZ ROCASOLANO, María. (2011) *Poderes del Estado: Moderador, Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Autónomo Materiales docentes de Derecho Constitucional I*. Murcia: J. J. Nicolas.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. (2009) *Aproximación al derecho administrativo constitucional*. Bogotá: Editora Universidad Externado.

SANTOS CALDERON, Francisco. (2006) El ciudadano: razón de ser del gobierno electrónico. In: *Carta Administrativa*. N° 8. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.

WEIL, Prosper. (1977) *O Direito Administrativo*. Coimbra: Editora Almedina. p. 12-13.

INFORMES, DOCUMENTOS, LEYES Y JURISPRUDENCIA

CLAD – Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. (2007) *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón. Chile. 31 de mayo y 1 de junio de 2007. Disponible en: <https://goo.gl/grHnRu> [Fecha de consulta: 05/10/2011]

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1151 de 2007. Diario Oficial No. 46.700 de 27 de julio de 2007. Disponible en: <https://goo.gl/NSsnO7> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Congreso de la República. Ley 1450 de 2011. Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011. Disponible en: <https://goo.gl/bg3t8D> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Congreso de la República. Ley 790 de 2002. Diario Oficial No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002. Disponible en: <https://goo.gl/PfBdPq> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Congreso de la República. Ley 812 de 2003. Diario Oficial No. 45.231 de 27 de junio de 2003. Disponible en: <https://goo.gl/BtQwsH> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Corte Constitucional. (2010) *Sentencia T-511/10*, M. P. Sierra Porto, Humberto António. Disponible en: <https://goo.gl/zFTpYW> [Fecha de consulta: 28/10/2011]

_____. Departamento Nacional de Planeación. Conpes 2790 de 1995. Disponible en: <https://goo.gl/J47tBb> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Departamento Nacional de Planeación. Conpes 3072 de 2000. Disponible en: <https://goo.gl/dRwbpS> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Departamento Nacional de Planeación. Conpes 3248 de 2003. Disponible en: <https://goo.gl/uwyNqx> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Presidencia de la República. Decreto 1151 de 2008. Diario Oficial 46.960 de 14 de abril de 2008. Disponible en: <https://goo.gl/8rdRQk> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Presidencia de la República. Decreto 127 de 2001. Diario Oficial 44.503 de 30 de Julio de 2001. Disponible en: <https://goo.gl/mV8mPE> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Presidencia de la República. Decreto 1599 de 2005. Diario Oficial 45.920 de 26 de mayo de 2005. Disponible en: <https://goo.gl/fhjds7> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Presidencia de la República. Decreto 4110 de 2004. Diario Oficial 45.761 de 12 de diciembre de 2004. Disponible en: <https://goo.gl/dmZDt3> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

_____. Presidencia de la República. Directiva Presidencial 002 de 2000. Disponible en: <https://goo.gl/Zryk9H> [Fecha de consulta: 13/12/2016]

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. (2011a) *Evolución del Gobierno en línea en Colombia*. Bogotá.

_____. (2011b) *Vive Digital Colombia*. Documento Vivo del Plan. Versión 1.0. Febrero de 2011.

_____. (2014) *Informe de Gestión al Congreso de la República de Colombia 2014*. Julio de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/0qyaCz> [Fecha de consulta: 28/03/2015]

ONU. UN. United Nations. (2010) *E-Government Survey 2010*. New York. Disponible en: <https://goo.gl/Cx4DP8> [Fecha de consulta: 07/05/2013]

_____. (2012) *E-Government Survey 2012*. New York. Disponible en: <https://goo.gl/7zUHk> [Fecha de consulta: 07/05/2013]

UNESCO. (2005) *Hacia las Sociedades del Conocimiento*. Ediciones UNESCO. Disponible en: <https://goo.gl/3oGI1> [Fecha de consulta: 05/04/2016]

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. (2009) *Resultados del monitoreo del Gobierno en línea en Colombia 2008*. Bogotá: Centro de Estrategia y Competitividad.

WORLD BANK. (2015) *What is e-Government?* Disponible en: <https://goo.gl/9W5OkI> [Fecha de consulta: 22/08/2016]

ELECTRONIC GOVERNMENT AS A TOOL FOR INCLUSION AND PARTICIPATION IN COLOMBIA

ABSTRACT

E-government is an essential tool to build sustainable development strategies, as well as inclusion and participation in our democracies, because it allows the integration of different services, public entities and users, in order to maximize cooperation, efficiency, effectiveness, and distribution of resources. The e-government public policy developed in Colombia since 2000 is a good example of implementation of strategies for short, medium, and long term that seek to transform the governance of the twenty-first century. The Colombian case is also an interesting study case to verify the opportunities and challenges that governments and public administrations face at the moment of implementing ICT in public management.

KEYWORDS

E-government. Public policies. Sustainable strategies. Governance.

Recebido: 16 de setembro de 2016

Aprovado: 11 de novembro de 2016