

**IDENTIFICACIÓN DE LAS BARRERAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO
EN LÍNEA EN LAS ENTIDADES ESTATALES DESDE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL**

POR: JÉSSICA MARTÍNEZ GARZÓN

**TRABAJO DE GRADO
PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE COMUNICADORA SOCIAL,
CAMPO ORGANIZACIONAL**

DIRECTOR: ALCIDES VELÁSQUEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

**FACULTAD DE COMUNICACIÓN Y LENGUAJE
COMUNICACIÓN SOCIAL**

BOGOTÁ 2014

REGLAMENTO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por los alumnos en sus trabajos grado, solo velará porque no se publique nada contrario al dogma y la moral católicos y porque el trabajo no contenga ataques y polémicas puramente personales; antes bien, se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

Dedicatoria

Dedico este trabajo principalmente a Dios, por haberme dado la vida y permitirme el haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional.

De igual forma, dedico esta tesis a mi madre que ha sabido formarme con buenos sentimientos, hábitos y valores, lo cual me ha ayudado a salir adelante en los momentos más difíciles. A mi padre por ser un excelente ejemplo y por motivarme siempre a llevar a cabo mis estudios. A mis hermanos por sus sabios consejos y orientación. A mi novio y a mi familia en general, porque me han brindado su apoyo incondicional y por compartir conmigo buenos y malos momentos.

Agradecimientos

Primeramente, agradezco a Dios por acompañarme todos los días.

Mi más profundo y sincero agradecimiento a todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial a Alcides Velásquez, asesor de esta investigación, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continua de la misma, además de su paciencia.

Reconocimiento merece el interés mostrado por mi trabajo, las sugerencias recibidas y el ánimo infundido del profesor José Miguel Pereira, durante mi proceso en proyecto II.

También quiero dar las gracias a los encargados de Gobierno en línea en cada entidad por su colaboración en el suministro de los datos necesarios para la realización de la parte empírica de esta investigación.

A la coordinación de tesis y a la facultad por haber entendido las situaciones presentadas en el camino.

Un agradecimiento muy especial merece la comprensión y el ánimo recibidos de mi familia y amigos como a todas las personas que ayudaron directa e indirectamente en la realización de este proyecto.

A todos ellos, muchas gracias

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	4
2.1 Gobierno Electrónico	
2.1.1 Antecedentes	
2.1.2 Antecedentes Gobierno Electrónico en América Latina	
2.1.3 La red GEALC e ICA	
2.1.4 Casos de éxito de Gobierno electrónico en América Latina y el Caribe	
2.2 Conectividad en Colombia	
2.2.1 Antecedentes en Colombia: Plan vive Digital	
2.3 Colombia: Gobierno en Línea	
2.3.1 Origen del Programa Gobierno en Línea en Colombia	
2.3.2 ¿Cómo funciona? Organigrama	
2.3.3 Componentes del Gobierno en Línea	
2.3.4 Implementación de los compontes de la estrategia	
2.3.5 Seguimientos y evaluaciones sobre el programa Gobierno en línea	
2.4 Participación electrónica en Colombia	
2.4.1 Participación electrónica	
2.4.2 E-participación en Colombia	
2.5 Comunicación para el Gobierno en línea	
2.5.1 Comunicación Interna y Externa	
2.5.2 Conceptos inmersos en la Comunicación Interna	
2.5.2.1 Clima organizacional	
2.5.2.2 Motivación	
2.5.2.3 Cambio organizacional	
3. PRESENTACIÓN METODOLÓGICA.....	27
3.1 Criterio para la región	
3.2 Criterio para la selección de los entrevistados	
3.3 Instrumento	
4. ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	39
4.1 Factores que crean barreras de comunicación en el programa Gobierno en línea	
4.1.1 Falta de recursos, capacitaciones y conocimientos disponibles: Clima laboral negativo	
4.1.2 Desconocimiento de la proyección del programa Gel por parte de los funcionarios y desconocimiento de las necesidades de los funcionarios por parte del Ministerio TIC: Desmotivación	
4.1.3 Falta de asesoría, evaluación y retroalimentación: Desmotivación y clima laboral negativa	
4.1.4 La estrategia no es trascendente ni prioridad para los funcionarios: Clima laboral negativo y desmotivación	
4.1.5 Desarticulación, desorientación y falta de trabajo en equipo y de dimensión de la estrategia: Clima laboral negativo y desmotivación	
4.2 La importancia de la comunicación en las instituciones	
4.3 Barreras de Comunicación interna: Clima Laboral negativo, desmotivación y resistencia al cambio	

4.4 Comunicación organizacional	
4.4.1 Estrategia de Comunicación para el Ministerio	
4.5 Cambio organizacional	
4.6 Acompañamiento, apoyo y comunicación	
4.7 Beneficios de la estrategia de Comunicación	
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	57
5.1 Conclusiones	
5.2 Recomendaciones	
6. BIBLIOGRAFÍA.....	61
ANEXOS.....	66
Anexo 1	
Anexo 2	
Anexo 3	
Anexo 4	
Anexo 5	
Anexo 6	

1. Introducción

Gobierno electrónico nació en Estados Unidos en la década de los 80 como un proyecto mundial que buscaba mejorar la administración pública, haciendo uso de las TIC's para la modernización del estado y lograr así, hacer más rápido los canales de trabajo. Por otra parte, esta política pública buscaba hacer el estado más eficiente, ya que empezaría a cumplir más inmediatamente con sus funciones y de forma ordenada, además de convertirlo en un estado más democrático y transparente.

Este proyecto llegó a Latinoamérica en los noventa y a finales de esta década fue que se logró implementar la estrategia. El Gobierno en Línea fue la iniciativa para Colombia que solo se dio hasta principios del S. XXI con la agenda de la conectividad del gobierno de Andrés Pastrana, el cual tan solo trabajó en la inclusión de las nuevas tecnologías, hasta la llegada de Álvaro Uribe, quien creó un nuevo decreto para hacer de este programa una estrategia.

Este proyecto es importante debido a que el Gobierno promete hacer uso de las TIC para aumentar la eficiencia, generar ahorros, ser más transparente en la gestión y acercarse a la ciudadanía. Es decir, que los ciudadanos tienen derecho a acceder a más y mejor información, ejercer control a las autoridades y tener más espacios de influencia y opinión en la vida pública. Las empresas privadas también demandan un ámbito operacional que les permita ser más competitivas.

El programa Gobierno en Línea fue bastante exitoso en sus inicios. Colombia quedó en los puestos más altos en los rankings de Naciones Unidas (UN E-Government Surveys) en comparación con los demás países de América Latina y fue ganador en la primera versión del premio ExcelGob (RedGEALC). Sin embargo, el programa Gobierno en Línea presenta obstáculos que no permiten que la estrategia fluya completamente. Con respecto a esto, los lineamientos mundiales con que se miden el avance de cada país en Gobierno electrónico se hacen por medio de aspectos como la infraestructura, brecha digital, servicios en línea, capital humano y/o e-participación. Por esta misma razón, el ministerio de comunicaciones se basa en estos indicadores y en los componentes de la estrategia que son información en línea, interacción en línea, transacción en línea, transformación y democracia en línea para recoger periódicamente los avances en Gobierno en Línea a nivel nacional. No obstante, el problema que está ocurriendo en la implementación del programa de Gobierno Electrónico en Colombia, no tiene que ver tan solo con recursos o el cumplimiento de las fases, sino también con la forma como se está

desarrollando la estrategia internamente dentro de las entidades del estado, evidenciándose ciertas desarticulaciones y dificultades de comunicación en estas instituciones para llevar a cabo la estrategia y que están afectando el desarrollo del programa que ya no ocupa el primer puesto en América Latina y tampoco ha vuelto ganar en las siguientes ediciones de los premios Excel.

Esta investigación en un principio buscaba un análisis de la comunicación externa para medir la participación y la interacción de los ciudadanos con el programa, más tarde, a partir de las incongruencias que se fueron encontrando en las entrevistas realizadas, se demostró que existen limitaciones internas que no estaba permitiendo el avance del programa de la forma planeada y que era necesario hacer un análisis interno antes de estudiar la relación de la entidad con los públicos externos. Por esta razón, este proyecto está situado en el estudio de ciertas entidades públicas alrededor del país para poder analizar el comportamiento interno de estas en el desarrollo de la estrategia de Gobierno en Línea. Para este caso, fueron escogidas la Alcaldía de Bogotá, el Ministerio de Educación, la Alcaldía del municipio de Villeta, Alcaldía del municipio de Cumaribo y Alcaldía del municipio de Uribía. No obstante, el Ministerio de tecnologías de la Información y la comunicación también fue seleccionado como estudio en esta investigación, para conocer y analizar la respuesta que ellos dan como responsables a las incongruencias internas de cada institución.

Este diagnóstico muestra la importancia de la comunicación organizacional a nivel interno y cómo ésta puede estar afectando la productividad del personal de Gobierno en Línea, y el llevar a cabo sus labores, el progreso de la estrategia de Gobierno en línea y los resultados a nivel externo. Puesto que no hay una estrategia de comunicación que acompañe el programa de Gobierno en línea, en muchos casos existe desmotivación por parte de los funcionarios al no poder cumplir con sus tareas por inconvenientes ajenos a ellos, un clima laboral difícil porque no hay buenos canales de comunicación entre los funcionarios, la alcaldía y el Ministerio, una resistencia al cambio de la inclusión de las tecnologías y de información compartida y otros factores, que no permite que el programa siga fluyendo como lo venía haciendo en un principio.

Seguido a esto, tal vez sí sea muy importante que el ministerio de comunicaciones se preocupe por los componentes de Gobierno en Línea mencionados anteriormente, información en línea, interacción en línea, transacción en línea, transformación y democracia en línea, o por tener por ejemplo una suficiente infraestructura para dar accesibilidad y conectividad a los ciudadanos, mas esto no llevará al éxito rotundo de la estrategia si no se tiene en cuenta la comunicación como eje transversal en estas

entidades al llevar a cabo la implementación del programa del Gobierno en línea y de la misión en general que constituye para cada organismo. Por esto, es de vital importancia crear una estrategia de comunicación, al menos interna, para mejorar los canales de comunicación y agilizar los flujos de los mensajes en los públicos internos y así lograr mayor motivación y productividad en sus objetivos y metas, que se verán reflejados externamente en un mejor servicio a los ciudadanos en la exitosa implementación de la estrategia de Gobierno en línea y una mejor imagen y reputación por hacer un gobierno más eficiente, transparente, menos corrupto y más informativo y participativo que es lo que a grandes rasgos busca el programa de Gobierno en Línea.

El programa de gobierno en línea es muy significativo para todos los ciudadanos del país, porque en la medida en que el programa esté más avanzado, se podrán ver resultados como más servicios y menos transacciones, más ahorro por el mejor uso del tiempo y los recursos, masificación de las tecnologías, más cercanía al estado y control de las autoridades, más transparencia y menos corrupción, más y mejor información, más espacios de influencia y un gobierno más democrático. Sin embargo, este proyecto será utópico si realmente no se articula la estrategia de Gobierno en línea para todo el país, donde el MinTIC realmente tenga un acompañamiento fuerte y logre que los ejecutores de la estrategia de cada entidad entiendan la relevancia de la estrategia para Colombia y estén motivados a cumplir con sus tareas en pro de la estrategia, además de saber que es un beneficio como ciudadano y que también la inclusión de las TIC puede lograr agilizar su trabajo. Seguido esto, es necesario que el Ministerio acompañe el programa de Gobierno en línea con una estrategia de comunicación para lograr integrar a todas las instituciones estatales y crear un equipo dispuesto a lograr sus objetivos con el programa, donde todos puedan participar y manifestar los problemas que están se están presentando para la mejora de Gobierno en línea, teniendo claro que si no existe una comunicación fluida internamente, es más difícil que el estado mejore su relación con sus públicos externos. Así como los empleados de las entidades no están satisfechos tampoco los ciudadanos lo estarán y así como los primeros no entienden la importancia de la estrategia por la cual trabajan tampoco los segundos lo entenderán.

2. Marco teórico y Conceptual

2.1 Gobierno Electrónico

Gobierno electrónico es el término generalizado mundialmente para lo que en Colombia es Gobierno en Línea. E- Government es una política que están tomando los gobiernos para impulsar el uso de las tecnologías y a la vez ofrecer un mejor servicio a la sociedad.

El gobierno electrónico por definición es un “conjunto coordinado de estrategias y acciones que emprende el estado, a través de sus diferentes instancias, para integrar Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) a los procesos gubernamentales con el objetivo de generar mayores niveles de eficiencia en la administración, control y transparencia en la toma de decisiones y participación ciudadana”. (Min. De Justicia y del Interior, 2005, p. 52)

Por otra parte, la OEA, la Organización de los estados Americanos, define Gobierno Electrónico como “el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación por parte de las instituciones de gobierno para: mejorar cualitativamente los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana”. (Frick, 2008, p. 8)

Sin embargo, el gobierno electrónico requiere de una transformación de la función gubernamental y la introducción de nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones. También requiere de una inclusión digital, como conectividad y capacitación, prestación de servicios de información, interacción, transacción para la transformación y la democracia, componentes o fases de la estrategia Gobierno en Línea, orientados a satisfacer demandas ciudadanas y aprovechar el beneficio del uso de las Tics. Con esto, el gobierno se propone llegar a implementar estrategias de transparencia, desempeño y rendición de cuentas para ser eficiente en la prestación de servicios y en la administración de la información. (Federación Colombiana de Municipios, 2006).

Okot-Uma (2002) ha llamado como buena gobernabilidad al gobierno electrónico. De hecho, este es su propósito, pero para poder llegar a este punto es fundamental entender que los sitios Web de Gobierno electrónico son algo más que plataformas tecnológicas para la distribución de información y que el objetivo gobierno electrónico no es solo tener un portal en la red con oferta de servicios gubernamentales, por una simple corriente mundial. El propósito transformador del *Gobierno Electrónico* consiste “en crear las condiciones para el empoderamiento (Empowerment) de los individuos

y propiciar la consolidación de una ciudadanía e identidad cultural basada en el uso de las tecnologías de la información” (Páez y Iribarren, diciembre del 2002 – enero del 2003)

Después de tener claro el concepto de Gobierno electrónico, es clave tener en cuenta los objetivos principales de este y qué características debe cumplir para competir con otras estrategias de Gobierno Electrónico mundialmente.

La mayoría de países para llevar a cabo Gobierno electrónico deben ampliar la oferta de servicios en los sitios de gobiernos locales adecuadas a los intereses democráticos y a las necesidades de los usuarios.

Esta última se encuentra limitada en muchos países por dos necesidades básicas:

- La necesidad de desarrollar un sistema o estructura tecnológica adecuada con una orientación al usuario para ampliar la oferta de servicios y estrechar relaciones beneficiosas.
- La formulación y difusión de políticas públicas específicas a la conformación y evolución de iniciativas de gobierno electrónico en el país.

Además de estas necesidades, Gobierno electrónico enfrenta diferentes retos políticos, sociales, económicos y tecnológicos de las iniciativas de este (Backus, 2011). Estos son unos cuantos:

- Estabilidad política
- Nivel de confianza pública
- Estructura económica
- Estructura del gobierno
- Demanda para las iniciativas electrónicas

Teniendo en cuenta los beneficios, las necesidades y retos generales, que mencionamos anteriormente sobre Gobierno Electrónico, es de vital importancia que cada país reconozca su contexto y no se base en un modelo mundial, sino que en verdad trate de crear uno que se condicione a su situación, a su realidad. Por ejemplo, no es apropiado que un país desarrollado cree una política pública de Gobierno electrónico y que un país en vía de desarrollo copie esta igual, ya que seguramente los dos países no cuentan con los mismos recursos, la misma tecnología y disposición de los usuarios, además de otros factores sociales que afectan.

Sin embargo, existen estos **objetivos principales** que son horizontales en toda la estrategia de Gobierno Electrónico en cada país. (Mavrommatis, H. 2011, p. 16)

- Mejorar la rapidez y calidad de los servicios públicos al ciudadano
- Generar ahorros y mayor eficiencia
- Masificación de Internet
- Acortamiento de brecha digital

- Aumento de la transparencia y lucha contra la corrupción
- Mayor participación ciudadana

2.1.1 Antecedentes

La primera definición de Gobierno electrónico surgió en la década de los 80's con el termino gobierno electrónico o e-government o e-gov del término en inglés electronic government, ya que Estados Unidos fue pionero en lo que respecta a las actividades que el gobierno empezó a llevar a cabo apoyadas en las nuevas tecnologías de la información y comunicación para la modernización del estado y hacer más ágiles y eficientes los flujos de trabajo en la administración pública (Frick, M. 2008, p. 8).

Por otro lado Nueva Zelanda también creó una tendencia llamada “la nueva de administración pública” como una tecnología gerencial, incorporando conceptos del mundo de las empresas.

En 1993, en la presidencia de Bill Clinton (1993-2011), se inició una estrategia de Gobierno Electrónico por medio o dentro del programa “National Performance Review”, liderada por el vicepresidente de esta administración Al Gore, que tenía por objetivo “la utilización de las TIC para rediseñar los procesos de la administración pública a fin de mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos” (Frick, M. 2008, p. 8).

Paralelamente, se empezaron a dar proyectos como este en Japón con “El Plan de Promoción en Administración e Informatización” (1993) y el “Programa de Intercambio de Datos entre Administradores” (1995) de la comunidad europea.

Más adelante, Gobierno electrónico se convirtió en una estrategia para la democracia y participación ciudadana. También se empezó a relacionar con conceptos como la legitimidad y la transparencia. Las nuevas tecnologías se empezaron a convertir en un medio para acercar a los ciudadanos al estado. En esta etapa, los sitios web y el correo electrónico se agregaron masivamente a las modalidades de difusión de información y surgieron los foros virtuales o los espacios de chat como mecanismos de consulta y participación democrática (ICA, 2005).

Evolución del gobierno electrónico
1. Etapa de informatización de la administración pública: Durante los años 70 y hasta mediados de los 80 se hacen grandes inversiones en computadoras para automatizar una serie de procesos de gestión. En América Latina se adoptan distintos tipos de equipos: Mainframes IBM, Wang, NCR, Burroughs, etc.
2. Etapa cliente-servidor. Migración hacia aplicaciones cliente servidor e interfaces Windows

(WYSIWYG): Desde mediados de los 80, la aparición de las computadoras personales con capacidad de procesamiento individual en procesadores como los Intel 8088, 8086, 286, 386, 486, entre otros, que permitieron poner en producción soluciones del tipo cliente-servidor más económicas, modulares y de implementación rápida. Con la aparición de la plataforma Windows evoluciona notablemente la interface gráfica y de texto, se masifica y simplifica la interacción de los funcionarios públicos con las computadoras que dejan de ser del dominio exclusivo de los ingenieros y se transforman en herramientas comunes en las oficinas.

3. Portales informativos de gobierno: En el año 1994 aproximadamente Internet deja los círculos académicos y militares y amplía su ámbito de acción a otras facetas de la sociedad. Así, el gobierno electrónico empieza a tomar forma cuando las administraciones públicas de distintos países identifican en Internet un nuevo canal de interacción con la ciudadanía y aparecen los primeros portales informativos de gobierno. Estos servicios web se desarrollan sobre diversas plataformas siendo las más dominantes Unix -en sus diversas variantes-, Windows NT/2000 y Linux.

4. Portales de servicios de gobierno y elaboración de estrategias nacionales: Desde principios del siglo XXI, los países en toda la región han tomado posición con respecto a la sociedad de la información brindando a la ciudadanía no sólo información gubernamental de distinta índole sino además servicios en línea. Algunos países como Chile, Brasil, Colombia, México, República Dominicana y Perú han elaborado estrategias que sirven como modelos nacionales de desarrollo del gobierno electrónico. Desde entonces la evolución ha sido desigual, destacando en este contexto, los esfuerzos de Brasil, Chile, México y Colombia.

(OEA, 2006).

Esquema conceptual asociado al gobierno electrónico

Gobierno electrónico: incorporación de TIC en la administración estatal, ya sea de carácter nacional, departamental o municipal. Puede involucrar aspectos de participación electrónica.

Democracia electrónica: incorporación de TIC en la dinámica del régimen político democrático. Involucra: partidos políticos, movimientos sociales, medios de comunicación, etc.

Participación electrónica: utilización de TIC para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones durante el ciclo de gobierno.

Voto electrónico: utilización de TIC para la participación de los ciudadanos en las instancias

electorales.
Parlamento electrónico: incorporación de TIC en la labor legislativa. Puede involucrar aspectos de participación electrónica.
Ciudad digital: incorporación de TIC en la administración municipal. Puede involucrar aspectos de participación electrónica.
(Frick, 2006).

2.1.2 Antecedentes de Gobierno electrónico en América Latina

En la década de los noventa, se dieron las primeras iniciativas de Gobierno electrónico en América Latina. En 1990 John Williamson bautizó con el nombre de “Consenso de Washington” a un “conjunto de instrumentos de política sobre los cuales existía acuerdo en los círculos de la capital norteamericana respecto de las reformas estructurales que los países de América Latina debían implementar”. Este consenso a su vez se fue modificando llevando a incluir reformas en la modernización del estado. En la segunda mitad de los 90, el concepto de Gobierno electrónico toma fuerza como una expresión de la sociedad de la información. (Organización de los Estados Americanos [AECID] y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO – Chile], 2004, p. 18)

La implementación de estos proyectos fue basada, según Frick, en los lineamientos de gobierno en línea a nivel mundial y “se orientaron principalmente a volver más eficientes la ejecución presupuestaria, la administración financiera y la gestión aduanera e impositiva”. Además, las reformas dentro de la administración pública, “incorporaron el uso de TIC para poner fin a la ‘cultura del expediente’ típica de la región, caracterizada – entre otras cosas - por la descoordinación de los sistemas de registros presupuestarios, contables y de tesorería, la inexistencia de mecanismos de programación e información” y otros factores. (Frick, M. 2008, p. 8)

Ejemplos de este tipo de proyectos son los sistemas integrados de información financiera en Argentina (SIDIF), Chile (SIGFE) y Uruguay (SIF), y los sistemas de gestión aduanera MARIA (Argentina), LUCIA (Uruguay) e ISIDORA (Chile). Colombia vendría a entrar para el 2000 con el proyecto de agenda digital de Pastrana.

Finalmente, Gobierno electrónico se convirtió como una estrategia para la democracia y participación ciudadana. También se empezó a relacionar con conceptos como la legitimidad y la transparencia. Las nuevas tecnologías se empezaron a convertirse en un medio para acercar a los ciudadanos al estado. En esta etapa, los sitios web y el correo electrónico se agregaron masivamente a las modalidades de difusión de información y surgieron los foros virtuales o los espacios de chat como mecanismos de consulta y participación democrática (ICA, 2005).

2.1.3 La Red GEALC e ICA

La red GEALC tiene como propósito ayudar a superar los factores legales, políticos, administrativos, sociales, institucionales y culturales que determinan las posibilidades reales del gobierno electrónico como nueva herramienta, incluso más allá de las agendas estratégicas y los esfuerzos realizados por parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe y sus equipos de trabajo. (María Frick, 2008, p. 6)

ICA empezó en Abril de 2001 cuando sus líderes reconocieron la importancia de promover las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar el desarrollo social y económico e hizo un compromiso por hacer más pequeña la brecha digital.

“Institute for Connectivity in the Americas (ICA) plays a unique and important role in Latin America and the Caribbean (LAC) by bringing together stakeholders from different sectors to implement strategic networks and scale up innovative technology initiatives. ICA fulfills a critical role in the LAC region by facilitating the coordination, collaboration, and sharing of efforts across countries for a number of key projects”. (“Institute for Connectivity in the Americas”, 2014)

En 2007, fue cuando ICA empezó su segunda fase con el apoyo del CIDA, Canadian International Development Agency, que se proponía incentivar el uso de las TIC’s como herramienta para la democracia en los gobiernos.

2.1.4 Casos de éxito de Gobierno electrónico en América Latina y el Caribe

A nivel mundial encontramos que Estados Unidos, Singapur y Australia puntan como casos a tener en cuenta dentro de la estrategia de Gobierno Electrónico.

En América Latina y el Caribe, en los finalistas del Premio a la Excelencia en Gobierno Electrónico “excelGOB 2007”, se encontró a:

- “Servicio de Subastas Electrónicas” del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) del Estado de México (www.saecomercial.com.mx).
- “Gaceta oficial de Panamá”(www.gacetaoficial.gob.pa), “SIU – Guaraní” (www.siu.edu.ar/soluciones/guarani) implementado por el Ministerio de Educación de Argentina y las universidades nacionales.
- Ventanilla Única de Comercio Exterior de Colombia (www.vuce.gov.co).

En el caso colombiano, esta propuesta finalista al premio excelGOB2007, permitió un control de importaciones y exportaciones. Los trámites que se realizaban de comercio exterior se manejaban desde un solo sitio, en cualquier momento y desde cualquier lugar, independientemente de las entidades que

estuvieran inmersas en los procesos. Esta ventanilla coordina en un solo paso, 98 trámites públicos de 19 entidades públicas diferentes en un solo formulario. La carga transaccional de todos estos procesos incrementaban los costos de los empresarios y reducía la competitividad nacional (Frick, 2008, p. 14).

Además, desde esta propuesta, en Colombia se cuenta con el Certificado Digital de Firma y Pagos electrónicos. A pesar de que esta propuesta no fue la ganadora, pero si finalista, Colombia ganó en la categoría a participación ciudadana. Colombia logró esto con la Plataforma web para la construcción colectiva del Plan Nacional de Educación 2006-2015 (PNDE), Colombia (www.plandecenal.edu.co). Esta plataforma fue la mejor solución y alcanzo la fase de consulta en línea, habilitando los espacios de deliberación virtual, por medio de foros, amplio la participación, compartió información como bien público y presento de forma oportuna y adecuada los resultados. 1.632 instituciones se vincularon al PNDE. (Frick, 2008, p.26)

Sin embargo, Colombia en los siguientes premios ExcelGOB 2009 y 2011, porque los resultados de los premios 2013 serán publicados hasta este año, no ha vuelto a ser protagonista y otros países latinoamericanos han tomado la delantera.

Los ganadores de ExcelGOB 2009 fueron: Premio excelGOB a la Eficiencia en La Gestión Pública fue Plan Ceibal (Uruguay), en m-gobierno el Portal Móvil del Gobierno (México) y al Compromiso con las Metas del Milenio e-PING, estándares de interoperabilidad (Brasil). Por otra parte, obtuvieron menciones especiales en Eficiencia Comprasnet (Brasil) y el Portal de software público (Brasil). También tuvieron menciones en m-gobierno mCommunity Skills Bank (Trinidad y Tobago) y el Sistema de información para agentes productivos del Mercado Agropecuario (Chile). Las menciones especiales en Compromiso con las Metas del Milenio fueron para el Plan Ceibal (Uruguay) y Remates por Internet (Bolivia). Los ganadores de la versión 2011 la obtuvieron Mer-Link de Costa Rica y ttconnect mobil de Trinidad y Tobago. Los seleccionados por las tres menciones especiales de los premios fueron: Por Enfoque de Género fue destacada la Central de Atención a la Mujer Llame 180 de Brasil, mientras Uruguay se llevó las dos menciones restantes, en Datos Personales con el Portal de Datos Abiertos de Gobierno, y en Datos Personales con el sitio de Protección de Datos Personales. ("Premios", 2012)

Por otra parte, este premio lo ganó Colombia en el 2007, siendo la primera edición de los premios de la excelencia en Gobierno electrónico, no obstante en los últimos años Colombia ha bajado su rendimiento, ya que no ha vuelto a ser galardonado y según las última mediciones mundiales por Naciones Unidas (2012) dejó de ocupar el primer puesto en América Latina y Chile es quien ha tomado el mando. Esto muestra que el país logro varias metas en lo que respecta a portales web, rendición de cuentas, masificación de las tecnologías y un cubrimiento mayor en más municipios, como el cumplimiento de muchas de las fases de Gobierno en línea. Sin embargo, una vez se cumplieron los lineamientos, es decir,

la parte metodológica y técnica de la política del programa, se han empezado a ver muchos vacíos que hacen que Colombia haya bajado el nivel en el que se encontraba.

2.2 Conectividad en Colombia

Antes de adentrarnos a observar el problema de análisis de investigación es importante saber qué tanto acceso tienen los colombianos a los portales web. Esto se mide por medio de estadísticas que nos indican cuántos colombianos se conectan a internet y el alcance del programa. Por ejemplo, según estudios realizados por el Ministerio de las Telecomunicaciones, en el 2013, se muestra que “80% de los encuestados usa Internet y que el mayor incremento del uso de la red se dio en los estratos 1 y 2, con un crecimiento del 17% en comparación al uso que le daban en 2010. También se observa que el 54% de los colombianos que usan Internet, lo hacen todos los días y pasan en promedio 2,6 horas navegando” (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2013).

Además los hogares colombianos, según la encuesta de consumo digital, cuentan con más hogares conectados a Internet, ya que “el 64% de las casas en ciudades de más de 200 mil habitantes cuenta con conexión. El 71% de los encuestados accede a Internet desde su casa y el 20% en cafés Internet” (Mintic, 2013).

Por otro lado, se pueden hacer comparaciones como que en el 2010 el 41% de los colombianos no se conectaba por desconocimiento en el manejo de un computador, mientras que en 2012 esta razón fue tan solo del 28%. Únicamente el 8% no usa Internet por factores relacionados con el costo.

Así mismo, el acceso a un computador ha dejado de ser una causa para no navegar en Internet, solo el 7,1% de los encuestados manifiesta esta dificultad.

Entonces es visible que Colombia está creando una infraestructura de conectividad sostenible, en la que ya 8 de cada 10 colombianos hace uso de internet, para que el programa de Gobierno en Línea se pueda seguir llegando a cabo y que los colombianos tengan la oportunidad de participar en este y según el texto de Orihuela el ministerio es responsable de ayudar a los ciudadanos a navegar dentro de las nuevas tecnologías.

En otra instancia, si la brecha digital está disminuyendo y esta ha sido uno de los obstáculos de Gobierno en Línea, entonces cabe preguntarse ¿por qué Colombia bajo de nivel en el ranking mundial?

2.2.1 Antecedentes en Colombia: Plan Vive Digital

Plan Vive Digital es una iniciativa que se lanzó en el 2010 con el fin de masificar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El desarrollo de Gobierno en Línea se apalanca con la consolidación del Plan Vive Digital, el aumento de la conectividad y el acceso a Internet en las regiones del país, la

reducción de la brecha digital y principalmente la apropiación de tecnologías para la gestión ciudadana. (“Gobierno en Línea: por un país digital”, 2013)

Este plan estableció tres objetivos principales: “triplicar el número de municipios conectados a la red de fibra óptica Nacional, conectar a la red al 50% de las MIPYMES y al 50% de los hogares y multiplicar por cuatro el número de conexiones a Internet en el país, lo que implica pasar de las 2.2 millones de conexiones en el año 2010 a 8.8 millones de conexiones en el 2014”. (Galperin, Mariscal y Viacens, p.16)

En el marco de Gobierno en Línea, el plan propuso que para este año el 100% de las entidades del orden nacional y el 50% de las territoriales presten los servicios de la estrategia GEL. (Galperin, Mariscal y Viacens, p.17)

2.3 Colombia: Gobierno en Línea

Gobierno en línea es la “marca” o el nombre que el Ministerio de las tecnologías de la información y la comunicación de Colombia puso al proyecto que mundialmente se llama Gobierno electrónico. Para empezar, Gobierno en línea responde a unos compromisos en el contexto internacional que se mencionará a continuación:

El Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información al 2015, la Declaración de Santo Domingo de la Asamblea de la OEA en 2006, la Declaración de Santiago de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2007, el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe al 2015 (eLAC) y la Declaración de La Granja entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe sobre la Sociedad de la Información en 2010” y en el cuadro de la “Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) 2010 (PP-10), los lineamientos de acción sugeridos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las actividades de la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN por sus siglas en inglés), los informes del Registro de Direcciones de Internet para América Latina y Caribe (LACNIC por sus siglas en inglés), entre otras organizaciones, Colombia debe liderar un entorno propicio que garantice el desarrollo de la Sociedad de la Información, la conectividad digital, el cierre de la brecha de servicios de digitales y la apropiación de las TIC. (MinTIC, 2011, p.14)

Por otra parte, el presente gobierno también tiene como política de Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 el propósito del Buen Gobierno, “...implementar un diseño institucional que maximice la probabilidad de que en la ejecución de su rol, las organizaciones públicas logren efectos de acuerdo con su misión” donde Gobierno en Línea juega un papel muy importante según los 5 principios orientadores que buscan la modernización, la eficiencia y la eficacia administrativa: 1. transparencia y rendición de cuentas; 2. gestión pública efectiva; 3. vocación por el servicio público; 4. Participación, y 5. Servicio al ciudadano y lucha contra la corrupción. (MinTIC, 2011, p. 14) Además de esto, el programa Gobierno en Línea hace parte de la Agenda de la Conectividad y la política de uso de las TIC.

Gobierno en línea es una Estrategia del Gobierno Nacional liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que contribuye con la construcción de un Estado más **eficiente**, más

transparente y participativo y que presta mejores servicios con la **colaboración** de toda la sociedad, mediante el aprovechamiento de las TIC. [...] El uso de TIC dentro del Estado, para mejorar la relación con los ciudadanos, es un proceso continuo que exige esfuerzos cada vez mayores que permitan, no sólo aumentar el número y uso de los servicios sino que también mejoren la calidad y el acceso a los mismos. (MinTIC, 2011, p.3)

Según Francisco Camargo, gerente del programa de Gobierno en Línea, este programa “es el encargado de liderar la implementación de la estrategia de gobierno en línea en todas las entidades de la administración pública nacional y territorial. Se propone definir lineamientos, estándares y, sobretodo, articular la implementación de gobierno en línea en todas las entidades” (“¿Qué es Gobierno en Línea?”, 2011).

Por otra parte, este programa busca fomentar el uso de las TIC para mejorar la calidad de vida de la comunidad y ofrecer un acceso equitativo a oportunidades de educación, trabajo justicia, cultura y recreación, entre otros. También, permite un mejor servicio al ciudadano, facilitando la gestión de los organismos gubernamentales como la interacción de ciudadanos – empresarios – estado. (MinTIC, 2011, p. 4)

La Política Antitrámites, la Política Nacional del Servicio al Ciudadano, la Política de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía, la Política Nacional Anticorrupción, la Política Nacional de Archivo y Gestión Documental son algunos de los servicios que el programa ofrece y que por sus beneficios han acercado más a los ciudadanos al programa.

Después de saber qué es Gobierno en Línea, hablaremos sobre sus inicios para llegar a lo que es hoy el programa.

2.3.1 Origen del Programa Gobierno en línea en Colombia

“En Colombia, desde 1995 en el Decreto Ley 2150 ya se hacía referencia al uso de medios electrónicos en la prestación de servicios y en la realización de trámites, de otra parte la Ley 527 de 1999 establecía las condiciones de validez de los mensajes de datos”. (“Estrategia Gobierno en Línea”, Portal web)

El fomento del uso de las TIC se dio a principios de 1997 con “el Consejo Nacional de Informática, conformado por representantes del gobierno y el sector privado. Como punto de partida para un Plan Nacional de Informática, el Consejo publicó en abril de 1997 los “Lineamientos para una Política Nacional de Informática” que, aunque establecían compromisos claros para cada uno de los sectores involucrados, no generaron el nivel de cumplimiento esperado”. (MinTIC, 2011, p.4) Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 “Cambio para construir la paz” dio paso a unos objetivos gubernamentales en términos de telecomunicaciones y descentralización propuesto en la constitución de 1991.

El gobierno en línea tiene origen en el 2000 con la directiva presidencial 02 del 2000 del presidente Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002), preocupado por fomentar el uso de las TICs. Esto se dio con la creación de la “Agenda de la conectividad”, el cual tenía como propósito, en un principio, como muestra Carolina Amador (2006) en Gobierno Local e Inclusión digital, tan solo masificar el uso de las tecnologías. La agenda de la conectividad es la política del Estado, consignada en el documento COPES 3072 de febrero de 2000, que tenía como propósito “lograr que el país aprovechara las tecnologías para su desarrollo económico, social y político, buscando insertar a Colombia en la sociedad del conocimiento a través de la democratización del acceso a la información, aumentando la competitividad del sector productivo, y liderando el proceso de modernización del estado”. (Gómez, Agosto 2006) Este documento definió seis estrategias, que de forma independiente pero coordinada, buscaba que la comunidad, el sector productivo y el Estado se relacionarán entre sí. Las estrategias se dirigen a estos aspectos (CONPES 3072, citado en MinTIC, 2011, p.5):

1. Acceso a la Infraestructura
2. Uso de TIC en los procesos Educativos y de Capacitación
3. Uso de TIC en las empresas
4. Fomento a la Industria Nacional de TIC
5. Generación de Contenido
6. Estrategia Gobierno en línea

Finalmente, por el Decreto 3107 de 2003, el Programa Agenda de Conectividad se encuentra actualmente en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, suprimiendo el programa presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, ya que estas funciones fueron asumidas por el Ministerio de las Comunicaciones. (MinTIC, 2011, P.5) Del 2000 al 2006, el programa de la Agenda de la Conectividad siguió llevando a cabo proyectos, pero a partir del 2006 se focaliza los esfuerzos en el programa líder de la sexta estrategia del documento CONPES 3072, la estrategia de Gobierno en Línea que recogía al Estado y a los demás sectores. En el año 2007, se inician los primeros procesos para la formalización de la estrategia en la incorporación del uso de las TIC en la administración pública.

Entre el 2002 y el 2007 la Estrategia de Gobierno en línea fue recogida e impulsada por diferentes instrumentos normativos dentro de los cuales se resaltan algunos como la Ley 790 de 2002, la cual le da impulso a la Estrategia a través de la creación del Programa de Renovación de la Administración Pública, la Ley 962 de 2005 sobre racionalización y automatización de trámites, así como las leyes 812 de 2003 y 1151 de 2007 por las cuales se expidieron los Planes Nacionales de Desarrollo. (“Estrategia Gobierno en Línea”, Portal web)

A continuación, el presidente Álvaro Uribe en Abril del 2008, decide convertir el programa de Gobierno en Línea en más que tan solo una inclusión de los ciudadanos en las tecnologías, sino en estrategia para que el estado facilitara, por medio del uso de estas, unos servicios que lo hicieran más “eficiente, transparente y participativo”, construyendo los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en Línea en el decreto 1151, que desde entonces ha sido liderada por el Ministerio TIC en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación y Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa.

El ministerio TIC ha venido publicando manuales de implementación para el programa de Gobierno en Línea. Estos se dieron por los lineamientos propuestos por el Decreto 1151 de 2008.

En 2010, el CONPES 3650 le dio importancia clave a la implementación de la Estrategia tanto en el orden nacional como en el territorial, hecho que quedó soportado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011) en su artículo 230. De igual forma, la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo hace énfasis en el uso de medios electrónicos tanto en la relación de las entidades con los ciudadanos como en su funcionamiento interno. (“Estrategia Gobierno en Línea”, Portal web)

La Ley 1474 de 2011, cubrió al uso obligatorio de los sitios web de las entidades públicas como mecanismo obligatorio para la divulgación de información pública. (Decreto Nacional, 2012)

Los manuales para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea son “herramientas de autoayuda, que buscan proporcionarle a las entidades públicas de las diferentes ramas y niveles, y a los privados que ejercen funciones administrativas, el enfoque, lineamientos y herramientas de apoyo que faciliten sus avances y mejoras, ya sea a través de las directrices incluidas en el mismo o mediante documentos complementarios a los que se hace referencia en el manual” (MinTIC, 2012b, p.6).

En el 2012, el ministerio de las TIC renovó los documentos de Gobierno en línea y sus normas que la rigen. Se publicaron nuevos decretos como 2618 y 2693. El primero se enfatiza en los objetivos, funciones, estructura, lineamientos y todo lo que respecta al Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones. El segundo pauta *los* lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, donde se reglamentan parcialmente las Leyes 1341 de 2009 y 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones. El presidente Santos también sacó una nueva directiva el 04 de Abril, en la cual, se daban nuevos dictámenes para el programa de Gobierno en Línea.

“Por último el Decreto 019 de 2012 también conocido como Ley Anti Trámites, dicta las normas bajo las cuales se suprimen o reforman las regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios que existen en la administración pública”. (“Estrategia Gobierno en Línea”, Portal web)

Su evolución ha sido notoria permitiendo las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sean una herramienta por excelencia para mejorar la gestión de lo público y la relación Estado-ciudadano.

2.3.2 ¿Cómo funciona?

Organigrama

El equipo de Gobierno en línea trabaja bajo la coordinación de procesos que facilitan la implementación de la Estrategia así:



(“Dirección Gobierno en Línea, 2014”)

2.3.3 Componentes del Gobierno en Línea

A partir del decreto 2696 del 2012, se definió un nuevo método a seguir por parte de las entidades, que está integrado por 6 componentes que se derivan de su evolución. Estas actividades y temas transversales del nuevo método fueron basadas de “las fases de Gobierno en Línea” del decreto 1151 del 2008, por esto, a su vez, el Manual de Gobierno en Línea se renovó según el último decreto. La proyección a 2015 de digitalización del Estado (propuesta a 2017 para las regiones), abarca seis componentes fundamentales, cuyo avance determina el nivel de ‘inteligencia digital’ de las entidades y de su relación con los usuarios, para así construir un país con mayor equilibrio social. (“Gobierno en Línea: por un país digital”, 2013)

- Elementos transversales. Diagnóstico y planeación institucional.
- Información en línea. Toda la información digitalizada y accesible.
- Interacción en línea. Todos los trámites con desarrollo online.
- Transacciones en línea. Peticiones y respuestas a solicitudes basadas en la web.
- Transformación. Reducción de trámites internos en las entidades.
- Democracia en línea. Empoderamiento de ciudadanos para la toma de decisiones.

Estos componentes se explicarán de manera más amplia:

- **Elementos Transversales**

Son las actividades que las entidades implementan para conocer los usuarios, identificar sus necesidades e investigar los cambios en las tendencias de comportamiento. Por otro lado, cada entidad debe tener una política de seguridad, debe ser transversal, para garantizar al Programa de Gobierno en línea como parte de la cultura organizacional y de la misión.

Actividades a tener en cuenta:

1. Institucionalizar la Estrategia de Gobierno en línea
2. Centrar la atención en el usuario
3. Implementar un sistema de gestión de Tecnologías de Información;
4. Implementar un sistema de gestión de seguridad de la información (SGSI).

- **Información en Línea**

Permite un acceso electrónico a los diferentes usuarios dentro de las entidades, para que estos puedan tener conocimiento de la misión, de la planeación estratégica, de los trámites y servicios, de los espacios de interacción, de la ejecución presupuestal, del funcionamiento, de la inversión, de la estructura organizacional, de los datos del contacto, de la normatividad relacionada, de las novedades y contratación, entre otros.

Las entidades también deben mostrarles a los usuarios el cumplimiento de los requisitos de calidad, disponibilidad, accesibilidad y estándares de seguridad, siendo fácil de ubicar y utilizar. También deben tener en cuenta la publicación de información y publicación de datos abiertos.

- **Interacción en línea**

Las entidades habilitan canales de comunicación de doble vía entre los servidores públicos, organizaciones, ciudadanos y empresas. Igualmente, habilitan servicios de consulta en línea y ofrecen mecanismos en línea que acercan a los usuarios a la administración, le posibilitan contactarla y hacer uso de la información que proveen las entidades públicas por medios electrónicos, como se puede encontrar en el portal web de Gobierno en línea la sección de *Atención al Ciudadano* que tiene opciones como peticiones, quejas y reclamos, contáctenos o chat para tener un contacto más directo.

- **Transacción en línea**

Las entidades disponen de trámites y servicios de forma electrónica para los usuarios desde la petición hasta la obtención de un producto. Esto se hace con el fin de que exista una

autenticación electrónica, firmas electrónicas y digitales, estampado cronológico, notificación electrónica, pago por medios electrónicos y actos administrativos electrónicos.

- **Transformación en Línea**

Las entidades cooperan entre sí, para eliminar las barreras que existen entre sus dependencias y con otras entidades públicas, permitiendo el intercambio de información, liderando o participando en cadenas de trámites de información. En este componente también entra la incorporación de otro punto de la estrategia de Gobierno en Línea y es la política de cero papel, lo cual hace que entidad tenga que automatizar sus procesos y procedimientos internos.

- **Democracia en línea**

Las entidades motivan el empoderamiento de los ciudadanos y los involucra en el proceso de toma de decisiones. Entonces el ciudadano puede participar activamente en un Estado integral dispuesto electrónicamente. Igualmente, las entidades públicas incentivan a la ciudadanía a contribuir en la construcción y seguimiento de políticas, planes, programas, proyectos, la toma de decisiones, el control social y la solución de problemas que involucren a la sociedad en un diálogo abierto de doble vía. Por ejemplo, en el portal web en línea se puede encontrar en la sección *Participación* opciones como chat, encuestas, foros, redes sociales, etc.

2.3.4 Implementación de los Componentes de la estrategia

Colombia dispone de un portal web nacional <http://www.gobiernoonline.gov.co/>, donde se evidencian los diferentes componentes propuestos de la estrategia para el programa gobierno en línea. Por ejemplo, el nivel informacional está organizado “según el tipo de publicación (blogs, noticias, eventos, información de interés, quejas, reclamos, etc.) y se puede filtrar en distintos niveles: *Ciudadanos, Empresas, Servidores Públicos* y *Extranjeros*. Cada categoría posee subcategorías para especificar las búsquedas. Al mismo tiempo, el portal brinda una *Guía de Trámites*, una sección de *Eventos*, un *Directorio de Entidades* y un *Directorio de Servicios*”. (Ramírez, 2011, No. 6)

Por otro lado, para los niveles de Interacción y Transacción casi llegando a la transformación, por medio de la centralización de la información para permitir al usuario el uso de herramientas, está la sección *Hazlo Online* que da el acceso a diversos portales de los Ministerios u otros Organismos Gubernamentales que poseen tramites en línea y su instructivo señalando al organismo responsable. (Ramírez, 2011, No. 6)

2.3.5 Seguimientos y evaluaciones sobre el programa de Gobierno en Línea

La Estructura General de Evaluación es la base sobre la que se sustenta el modelo de monitoreo y evaluación. Dicha estructura está construida para cada uno de los actores: ciudadanos, empresas y entidades públicas y contiene los elementos básicos a monitorear que se denominan componentes: insumos, procesos, resultados e impacto. Dentro de cada componente se evalúan los aspectos a medir, los

cuales varían en cada uno de los actores, los atributos que son las características relevantes para cada aspecto a medir, que a su vez agrupan indicadores que sintetizan variables, siendo estos los objetos de medición de más bajo nivel. (MinTIC, 2012a, p. 12)

Los alcances del programa muestran un arduo trabajo en la estrategia, posicionando a Colombia como “el primer país en América Latina donde todas sus alcaldías tienen presencia en internet; 2102 municipios y los 32 departamentos, hoy en día, tienen presencia en internet y ya tienen toda su información en línea”. (“¿Qué es Gobierno en línea?”, 2011)

Por otro lado, se ha incrementado la provisión de trámites y servicios por medios electrónicos, se ha mejorado la calidad de la información de las entidades públicas en sus sitios web y la apertura de espacios de participación, entre otros. Gracias al Gobierno en línea, los colombianos tienen acceso a la información pública en los sitios web del Estado, lo cual incluye a entidades de todas las ramas del poder público del orden nacional y al 100% de los municipios y departamentos de Colombia.

Además, en las mediciones de las estrategias orientadas al Gobierno Electrónico realizada por Naciones Unidas desde el 2003, y que se generan cada dos años, Colombia logró escalar en el “Global E-government Survey” “desde el puesto 57º a nivel mundial y 7º a nivel regional, hasta el 31º y 1º respectivamente en la última encuesta en 2010”. (Ramírez, 2011, No. 6)

También debido a este esfuerzo, el país ha mejorado en las mediciones internacionales, relacionadas con la implementación de servicios en línea y en participación electrónica. El Reporte Global 2012 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo de las Naciones Unidas – UNDESA –, posiciona a Colombia en la primera posición para América Latina y el Caribe en materia de servicios en línea (10 a nivel mundial) y participación electrónica (6 a nivel mundial) y el No. 43 del mundo en gobierno electrónico. (“Gobierno en línea: por un país digital”, 2013)

Seguido a esto, Según el portal web en la descripción de la Estrategia de Gobierno en Línea basado en los datos UNDESA, sobresale que Colombia en el índice de e-gobierno se encuentra un 35% por encima del promedio mundial y del promedio de países en desarrollo, acercándose más al promedio de los países desarrollados. Colombia también ha sido considerada por la CEPAL como país pionero en América Latina en la mejora de la gestión pública en el aprovechamiento de las TIC.

Por otro lado, la evaluación de impacto la hacen por medio de los siguientes objetivos:

1. La eficiencia en la prestación de servicios y trámites por parte de las entidades públicas.
2. La transparencia de la gestión pública.
3. La competitividad de las empresas.
4. La calidad de vida de los ciudadanos.

2.4 Participación electrónica en Colombia

2.4.1 Participación Electrónica

“La participación electrónica es toda actividad voluntaria de los ciudadanos encaminada a influenciar en la selección de los gobernantes o en la toma de decisiones públicas”. (Verba, Schlozman y Brady, 1995). Cada vez son más las iniciativas por parte de las instituciones públicas para incorporar las TIC con el fin de impulsar la democracia. Sin embargo, la creencia es que el voto electrónico es el único mecanismo de participación electrónica, pero existen otros mecanismos que tienen más alcance que un simple voto. Por ejemplo, podemos encontrar otros mecanismos como participación en el procedimiento legislativo, participación en la elaboración de anteproyectos y participación en los municipios por el uso de las TIC. (Tubella, I., Villaseca, G. 2005, p. 81).

La participación electrónica también incluye que los ciudadanos entren a los blogs a debatir temas públicos, entren a los portales de las entidades públicas, naveguen por los portales web de Gobierno electrónico, hagan tramites públicos en línea, entre otros.

2.4.2 eParticipación en Colombia

Además de la sectorización de los diferentes actores que van dentro de la estrategia, los colombianos tienen la posibilidad de participar y expresar opiniones e incluso recibir respuesta. Por ejemplo, existen canales de participación como entradas de blog, foros con temas para debatir, encuestas sobre el sitio, y una sección *wiki* donde los ciudadanos que se registran en el portal pueden contribuir a la formación de un sitio con información sobre Colombia.

“La iniciativa quizás más significativa es Urna de Cristal (www.urnadecristal.gov.co), que constituye un foro donde los ciudadanos, registrándose previamente, pueden comunicar problemáticas que creen importantes, y también brindar soluciones para esos problemas. Los tópicos planteados son luego discutidos por las autoridades nacionales las cuales asumen un compromiso frente a los temas más votados por los usuarios”. (Ramírez, 2011, No. 6)

Sin embargo, la brecha digital aún está lejos de cerrarse en Colombia y existen poblaciones vírgenes, como por ejemplo, poblaciones indígenas, las cuales desconocen y no tienen indicios del uso del programa.

Además, el principal uso de Internet en los colombianos no es precisamente la discusión en foros de política online o interacción con las instituciones gubernamentales, sino según un estudio “the most prevalent activities of Internet users in Colombia were checking e-mail, consuming entertainment content, chatting with friends, and consuming news and information”. (Velásquez, A., 2013, p. 1770) Por esta razón, al crear una política pública como Gobierno en línea, se debe analizar la forma en que los

usuarios utilizan internet para lograr una participación mayor en la interactividad en la web con el Gobierno.

In this study, the perception that the Internet is an important source of information and news had a significant effect on the actual use of this technology. This might suggest that individuals who decide to use the Internet most likely believe that it will serve a valuable function as a source of news and information. If this is the case, the public's attitudes toward the Internet should be explored when the government implements policies directed toward offering opportunities of access to the public, especially when evidence that suggests that this attitude is also important for predicting all types of Internet use identified in the study. (Velásquez, A., 2013, p. 1780)

El informe del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones *"Diagnóstico y Punto de Partida de Colombia: Penetración TIC"* muestra que los principales obstáculos son la compra de computadores y contratación de servicio de banda ancha.

"Tanto la penetración de computadoras como de conexiones de banda ancha en los hogares ha aumentado significativamente desde el año 2000 (sobre todo en los últimos dos años). Pero aun así la tasa de penetración de nuevas tecnologías es baja. Menos del 8% de los hogares posee conexión de banda ancha fija o móvil (si bien esta cifra aumenta considerablemente desde 2009, cuando creció 274% respecto de 2008". (Ramírez, 2011, No. 6)

Por otro lado, a veces los ciudadanos desconocen estos medios o los conocen pero olvidan su responsabilidad de participar en el país de todos. Mas, es misión del gobierno además de ofrecer los servicios online, llevar a cabo esta estrategia y que realmente haya transacción e interacción con los ciudadanos y esto se hace reduciendo la brecha digital. Sin embargo, este problema no será tratado en esta investigación, más bien hablaremos de los problemas internos que están presentando las entidades públicas en la ejecución de la estrategia del programa Gobierno en línea y de la validez que tiene la comunicación como eje transversal para lograr los objetivos de esta estrategia.

2.5 Comunicación para el programa Gobierno en Línea

Es importante el papel de la comunicación en el programa de Gobierno en línea, no solo por ser un proyecto del MinTIC, sino porque la comunicación entra a ser un eje transversal para que esta estrategia se lleve a cabo. Si bien la comunicación externa es la base para que el programa tenga éxito la comunicación interna dentro del ministerio y entre las entidades estatales debe cumplir un papel primordial para que los resultados externamente sean visibles. "Coincidiendo con Rivera Urrutia (2006), cuando su definición abarca sólo servicios públicos en línea, no se considera el aspecto de las relaciones hacia adentro de la Administración Pública y la necesidad de reorganizarla para ofrecer dichos servicios". (Ramírez, 2011, No. 6)

Precisamente por esta razón, Gobierno electrónico es definido como proceso en el cual se establece "el uso estratégico e intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, tanto en las relaciones

del propio sector público entre sí, como en las relaciones de los órganos del Estado con los ciudadanos, usuarios y empresas del sector privado” (Araya y Porrúa, 2004, p. 18). Entonces vemos que la estrategia de comunicación está ahí presente ya que Gobierno electrónico debe ejercer sobre el propio sector público como sus públicos externos: ciudadanos y empresas privadas. Por tanto, la teoría de comunicación organizacional es aplicable según su definición: “la comunicación organizacional es un campo del conocimiento humano que estudia la forma en que se da el proceso de la comunicación dentro de las organizaciones y entre éstas y su medio”. (Andrade, 2005, p. 16) A este proceso se puede especificar como “conjunto de técnicas y actividades encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se dan entre los miembros de la organización, o entre la organización y su medio; o bien, a influir en las opiniones, actitudes y conductas de los públicos internos y externos de la organización, todo ello con el fin que esta última cumpla mejor y más rápidamente sus objetivos” (Fernández Collado, 2005, p.12) y Goldhaber agrega que “La comunicación organizacional es el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes”. (1984, p.23)

De hecho en el Programa Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de cuentas de Colombia se habla sobre la importancia de la comunicación transversal. “[...] en las entidades del Estado, cuando se habla de comunicación se hace referencia al manejo de los medios de comunicación y, en algunos casos, a la rendición de cuentas a la sociedad. Pero, por regla, la comunicación en ellas no es entendida como el eje organizacional transversal que hace posibles prácticas cotidianas de generación de conversaciones e interacciones comunicativas”. (Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional, 2004, p. 27)

Entonces cabe preguntarse si una estrategia de comunicación dentro del programa de Gobierno en Línea mejoraría el flujo de comunicación interna entre las entidades públicas al llevar a cabo los objetivos planteados de esta estrategia y alcanzar mejores resultados que se evidenciarían con los públicos externos. De esta manera, también se probaría si la misión de gobierno en línea de hacer un estado más eficiente, transparente y participativo con el uso de las TIC se podría llevar a cabo, teniendo en cuenta la comunicación para los públicos en todas las direcciones.

Entonces, si este fuera el caso, no solo basta con cumplir políticas públicas o aplicar lineamientos, sino es necesario tener en cuenta la comunicación para direccionar la estrategia. “La razón de tal contradicción es que sus acciones en este sentido corresponden a su proyecto político más o menos democrático pero no a un proyecto comunicativo que aplique políticas de comunicación claramente definidas, y las políticas que existen en el campo de la sistematización de la información se concentran en aspectos técnicos o en estricto ajuste a lo que estipula la Constitución Nacional (...)”. (USAID, 2004, P. 27)

2.5.1 Comunicación Interna y externa

Por tanto, es necesario tener claridad en el concepto de comunicación interna, ya que la investigación se centra en este. Según Andrade, autor reconocido por sus aportes a la comunicación organizacional y especialmente a la comunicación organizacional interna, define esta como “conjunto de actividades efectuadas por la organización para la creación y mantenimiento de buenas relaciones con y entre sus miembros, a través del uso de diferentes medios de comunicación que los mantengan informados, integrados y motivados para contribuir con su trabajo al logro de los objetivos organizacionales”. (2005, p.17) Además, “la comunicación interna no sólo es difundir información hacia los públicos internos. El objetivo ha de ser más ambicioso porque no basta con informar. La organización ha de procurar una comunicación interna efectiva, y eso quiere decir que ha de ser una interacción que resulte motivadora, que logre la mayor implicación posible de los públicos internos con la entidad y con las acciones que ésta programe para conseguir sus objetivos”. (Túnez, 2011, p.77)

Otra definición es:

La comunicación interna es la comunicación que favorece y promueve las relaciones entre las personas de la organización generando la confianza y el compromiso con unas metas y valores comunes. Entre otras funciones la CI contribuye al éxito y al funcionamiento de la organización, facilita el buen clima de trabajo; facilita la circulación de la información, aúna y reduce las posibilidades del conflicto, implica a las personas de la organización en los objetivos de ésta y les hace formar parte de sus proyectos. (Marchis, Gil-Caseres y Lanzas, 2007, p. 26)

La CI es útil también porque es “un medio imprescindible para vehicular la integración de las ideas y sugerencias de los trabajadores en una visión compartida por todos” si existe la participación de todo el personal en el diseño y desarrollo del proyecto de la empresa que se esté llevando a cabo. (Elías y Maraskay, 2003, p. 39)

Lucas Marín cita a Kreps en su definición de comunicación interna “la comunicación interna es el patrón de mensajes compartidos por los miembros de la organización; es la interacción humana que ocurre dentro de las organizaciones y entre los miembros de las mismas”. Marín sigue diciendo que “el estudio de la comunicación interna centra su interés en los procesos y subprocesos por medio de los que se procura que los miembros de la organización cumplan las tareas encomendadas y cómo los canales de información la facilitan, de acuerdo con los objetivos propuestos para el grupo”. (Marín, 1997, p. 166)

Jorge Aguilera (Aguilera y Camacho, 2008, p. 17) señala que la comunicación interna:

- Cohesiona, permite establecer vínculos para direccionar el trabajo de los miembros de la organización.
- Sanea el clima organizacional al manejar canales comunicativos abiertos.
- Fomenta el trabajo en equipo al eliminar las barreras de las personas.

- Facilita la adaptación al cambio al ofrecer información que reduce la incertidumbre.
- Permite el desarrollo personal al canalizar expectativas y necesidades dentro de un ambiente participativo.
- Da cuerpo. Genera organizaciones más sólidas.
- Unifica el lenguaje de la organización al permitir que todos compartan unos mismos objetivos.
- Agiliza procesos al optimizar la gestión de la información para toma de decisiones.

Este mismo autor muestra que por otro lado la mala comunicación interna puede llevar a efectos mediatos como la pérdida de productividad y de competitividad. (Aguilera y Camacho, 2008, p. 21)

Todas las anteriores definiciones de comunicación interna tienen algo común y es que esta ayuda a mejorar los flujos de comunicación con los empleados para generar un mejor clima laboral y motivar a los empleados a cumplir con los objetivos de un proyecto o de la organización como tal, es decir, da una visión compartida para el cumplimiento de metas.

Por otro lado, “Se entiende por la comunicación externa el proceso que consiste en vehicular información o contenidos informativos desde la empresa u organización empresarial hacia el conjunto de la opinión pública, a través de los medios de comunicación social”. (Oficina Internacional del trabajo y Confederación Española de Organizaciones Empresariales, 1984, p.42)

A su vez, Andrade define a esta como “conjunto de mensajes emitidos por la organización hacia sus diferentes públicos externos, encaminados a mantener o mejorar sus relaciones con ellos, a proyectar una imagen favorable o a promover sus productos y servicios”. (2005, p.17) Lo cual muestra la estrecha relación con la comunicación interna, ya que si el proceso de comunicación no se encuentra bien adentro de la entidad, muy seguramente esto se verá reflejado en los públicos externos ya que los colaboradores no estarán cumpliendo sus tareas como debe ser, no estarán alcanzando sus objetivos y no promoverán una imagen favorable de los servicios, en este caso de Gobierno en línea.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la comunicación interna no puede estar separada de la comunicación externa y viceversa, así se crea que son dos ramas independientes. Annie Bartoli dice que “las acciones de comunicación aisladas y no vinculadas a un plan conjunto pueden tener efecto nulo o solo producir efectos adversos”. (1992, p. 106) Respecto al Ministerio, esto muestra que ellos no deben pensar estrictamente la estrategia de Gobierno en línea hacia afuera ya que la comunicación interna afecta directamente la comunicación externa, es decir, los resultados no serán satisfactorios externamente por ejemplo para sus públicos, las empresas y los ciudadanos, si no se maneja la estrategia desde adentro y se tiene en cuenta a los públicos internos también.

2.5.2 Conceptos inmersos en la Comunicación Interna

2.5.2.1 Clima Organizacional

“El clima organizacional es el conjunto de percepciones compartidas que las personas se forman de las realidades del trabajo y de la empresa...que alimentan la formación de juicios y que determinan acciones, reacciones y decisiones de las personas” “responsable de efectos importantes sobre la motivación, la satisfacción o la productividad”. Toro (citado en Aguilera y Camacho, 2009, p. 41) A esta definición se le suman los principales factores que pueden afectar el clima organizacional: relaciones sociales, relaciones de autoridad, claridad, tarea, retribución, retos, riesgos y participación.

La relación que tiene el clima organizacional con el principal concepto de investigación, comunicación interna en la estrategia de Gobierno en línea, es la siguiente: “Como parte de los programas de comunicación interna, el programa aplicado al clima organizacional es uno de los más importantes porque logra que la coordinación del trabajo se refleje en estándares de eficacia.” El clima soporta el compromiso y el compromiso el desempeño. La idea es crear un ambiente donde los empleados puedan satisfacer sus necesidades mientras satisfacen las de la organización. (Aguilera y Camacho, 2009, p. 43)

Este concepto es medido en las percepciones de los empleados, como se mencionó anteriormente, en conjunto con la motivación, satisfacción y productividad que es lo que se está viendo directamente afectado en el comportamiento del personal de las entidades en análisis.

2.5.2.2 Motivación

“La motivación es una necesidad o un deseo que sirve para activar la conducta y orientarla hacia un objetivo”. (Myers, citado en Marchis, Gil-Casares y Lanzas, 2007, p.33) Más adelante, se da una definición completa “es esa fuerza que nos empuja a actuar de una determinada forma, y en una dirección con una intensidad y duración para tratar de satisfacer nuestras necesidades y deseos (...), la motivación suele estar relacionada con la conducta real o potencial (i.e.) las intenciones” (Marchis, Gil-Casares y Lanzas, 2007, p. 34) Entonces esta fuerza interna proviene de un interés personal de cumplir una meta, y ahí es como la comunicación interna trabaja con el personal para combinar los intereses profesionales personales de los colaboradores con los intereses de la entidad.

Este concepto es lo que se busca en las organizaciones del presente: “la motivación en la comunicación, por su parte, significa una evolución en la forma de pensar; es decir, pasar del modelo de imponer, de la era industrial, por el de motivar a la acción de la era de la información”. (Aguilera y Camacho, 2009, p. 45)

En contraste, Bartoli (1992, p.195) da algunos síntomas de desmotivación:

- No sabe situarse en el marco complejo de su empresa
- No se siente en condiciones de efectuar correctamente todas las etapas de su actividad por no disponer de todas las informaciones necesarias
- No puede dar las ideas de mejora que le surgen trabajando
- No puede aprovechar la reflexión colectiva con sus colegas
- No entiende la lógica de determinadas decisiones que lo afectan en el plano operativo
- No puede delimitar con su superior jerárquico el marco de su tarea, objetivos y perspectivas.
- Carece de referencias globales con respecto a las orientaciones estratégicas de la empresa
- No puede resolver mediante una explicación los malentendidos y los conflictos que se presentan
- No puede integrar momentos de distensión para el intercambio informal

2.5.2.3 Cambio organizacional

“El entorno de negocios es, y seguirá siendo, muy complejo, cambiante e impredecible. Para sobrevivir en él, las organizaciones tienen que llevar a cabo cambios dramáticos en su cultura, en su estructura y en sus procesos”. El autor muestra que el problema no es realmente el cambio sino el siguiente paso que se da en las organizaciones. “Las consecuencias que se derivan de estas respuestas al cambio afectan no solo a los individuos, sino también al clima laboral de la empresa, sobre todo porque propician el surgimiento de conflictos interpersonales e intergrupales, baja la productividad, al desviarse la atención del trabajo a la situación que se vive, y proliferan los rumores”. También agrega que “no debe sorprendernos que los procesos de cambio, o algunos cambios en concretos, encuentren una resistencia que puede ir de la simple indiferencia y apatía a la adopción de medidas tendientes a boicotarlos”. (Andrade, 2005, p.81)

La inclusión de las nuevas tecnologías en las labores dentro del trabajo puede crear cambios a los cuales muchos de los empleados se resistan o les cueste adaptarse. Así mismo, están acostumbrados a tener sus labores independientes y tener que apoyar conjuntamente en la estrategia de Gobierno en línea o compartir información personal de ellos puede hacer que este cambio los indisponga.

Sin embargo, “La comunicación interna se convierte en un agente de cambio que posibilite la adecuación de la empresa a las cambiantes exigencias del entorno y de la evolución tecnológica y social”. (Elías y Mascaray, 2003, p. 39)

3. Metodología

3.1 Criterio para seleccionar la región

Los centros de estudio fueron entidades públicas, para así conocer cómo se estaba dando la implementación del programa en cada una de estas, según su naturaleza; Ministerio, Alcaldía del Distrito, Alcaldía Municipal, institución de orden nacional o de orden territorial. Los municipios se escogieron alrededor del país, para tener más riqueza dentro de la investigación y que las entidades a estudiar dispusieran de diversidad de recursos y de diferencias demográficas y geográficas.

Villeta

Departamento: Cundinamarca



Tomado de: http://www.villeta-cundinamarca.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcxx-1-&x=393

Población: Villeta tiene una población de **24.340 habitantes** según datos del censo 2005 (DANE, 2005).

Pertenencia Étnica: “Solo el 2,4% de la población residente en Villeta se autorreconoce como Raizal, palanquero, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente”. (Boletín Censo General Perfil Villeta – Cundinamarca, 2005, pág. 2)

Ubicación: “El Municipio de Villeta se encuentra ubicado sobre la zona noroccidental del Departamento de Cundinamarca. Pertenece a la Provincia del Gualivá. Situado al Noroeste de Bogotá”. (“Nuestro Municipio Información General”, 2012)

Extensión total: 140,67 Km²

Extensión área urbana: 2,89 Km²

Extensión área rural: 137,78 Km²

Distancia de referencia: 84 Km vía La Vega y 78 Km vía Facatativá, distancia a la ciudad de Bogotá

Vías de acceso:

Terrestres: Cuenta con 2 vías de acceso:

- Bogotá - Facatativa - Sasaima - Villeta (Calle 13).
- Autopista a Medellín: Bogotá - La Vega - Villeta (Calle 80).

Villeta está comunicada con las carreteras que conducen a Honda, Manizales, Medellín, inclusive Bucaramanga, Barrancabermeja y la Costa Atlántica por la troncal del Magdalena medio.

Economía y recursos naturales: “El 18,7% de los establecimientos se dedican a la industria; el 55,7% a comercio; el 24,6% a servicios y el 1,0% a otra actividad”. (Boletín Censo General Perfil Villeta – Cundinamarca, 2005, pág. 4)

El sector urbano se tipifica por el predominio de las actividades turísticas, bancarias y del movimiento comercial, los servicios bancarios y los servicios complementarios. Las características económicas del sector rural están determinadas por el sistema de producción de caña panelera, en condiciones de clima cálido a medio y la estructura productiva es de tipo cultural ancestral. (“Nuestro Municipio Información General”, 2012)

Producción: “Está basada en actividades agrícolas y agroindustriales con poco desarrollo tecnológico, se puede calificar de empírica porque además la población campesina tiene varios problemas de tipo económico, técnico, social, cultural, educativo, de salubridad, de transporte y de contaminación ambiental”. (“Nuestro Municipio Información General”, 2012)

- La producción está centrada en un modelo de economía campesina y representada en cultivos de ladera en montaña, con relaciones de tenencia de la tierra de tipo minifundista.
- El sistema de producción de caña panelera predomina en tres de las cuatro Unidades Espaciales Funcionales (UEF) del sector rural identificadas en el subsistema funcional-espacial.
- La agroindustria ocupa gran parte del territorio, además es el mayor generador de empleo directo (trabajadores en fincas y trapiches) e indirecto (acopiadores y pequeños comerciantes, intermediarios, transportistas, corteros etc.).
- La variedad de caña PJ-6, en el lote se cultiva principalmente asociada a productos como maíz, plátano, yuca o frutales.

Educación: “El 88,1% de la población de 5 años y más de Villeta sabe leer y escribir. (...) El 45,0% de la población residente en Villeta, ha alcanzado el nivel básico primario y el 33,2% secundaria; el 3,3% ha alcanzado el nivel profesional y el 0,7% ha realizado estudios de especialización, maestría o doctorado. La población residente sin ningún nivel educativo es el 10,3%”. (Boletín Censo General Perfil Villeta – Cundinamarca, 2005, pág. 2)

Cumaribo



Tomado de:

http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/comando_depto_vichada

Departamento: Vichada

Población: 28.718 habitantes, siendo el municipio más poblado del departamento de Vichada.

Urbana: 4.486 habitantes.

Rural: 24.318 habitantes.

Pertenencia étnica: “Según Base de Datos de los Resguardos en Colombia, la población indígena en el Vichada se encuentra organizada en 45 resguardos. El 50% de ellos ubicados en el municipio de Cumaribo”. (“Caracterización étnica y educativa del departamento del Vichada”, pág. 1)

Ubicación: “Esta situado en el oriente de Colombia en el departamento del Vichada. Limitado por el norte con los municipios de Santa Rosalía, La primavera y puerto Carreño, Vichada, cuyo límite lo determina el río Tomo; por el sur limita con el departamento del Guaviare demarcado por el río del mismo nombre; al Oriente limita con la Republica de Venezuela limite determinado por el río Orinoco, y por el occidente limita con el departamento del Meta”. (“Nuestro Municipio Información General, 2013)

Extensión total: 74000 Km²

Extensión área urbana: 507.409 m² Km²

Extensión área rural: 73492 Km²

Distancia de referencia: 2 horas en avión desde Villavicencio

Vías de acceso

Aéreas:

- Villavicencio – Cumaribo
- Puerto Carreño - Cumaribo

Terrestres: solo se puede viajar en verano por vía terrestre, es decir, entre mediados de diciembre hasta finales de marzo.

Desde Bogotá por la vía a Villavicencio, pasando por el municipio de Puerto Gaitán, y las veredas de: Puente Arimena, y las veredas de Cumaribo de: el Viento, el Progreso, Tres matas, la Catorce y Cabecera municipal de Cumaribo. Duración promedio del viaje en verano desde Bogotá es de 16 horas.

Fluviales: se puede viajar todo el año por el río Vichada hasta Santa Rita, desde este punto se puede tomar la línea fluvial por el Orinoco.

Economía y recursos naturales: Cumaribo es un municipio en su generalidad rural e indígena por tanto su actividad económica es agropecuaria. Se producen pequeñas cantidades de maíz, yuca, patilla, melón, caña de azúcar, palma africana y frutales. (“Municipio de Cumaribo-Vichada Plan de desarrollo municipal”, 2008, pág. 23) Algunos de estos cultivos son principalmente para la subsistencia.

“La Orinoquía, es una de las regiones más ricas en recursos hídricos de Colombia, especialmente en el tramo en el cual el río Orinoco demarca la frontera con Venezuela, ya que en esta pequeña área desembocan importantes afluentes, los cuales reciben a su vez aportes de ríos menores y caños asociados a todo el sistema”. (“Municipio de Cumaribo-Vichada Plan de desarrollo municipal”, 2008, pág. 23) A nivel del municipio de Cumaribo, la explotación de las aguas subterráneas se realiza a nivel de pozos y aljibes tanto para el abastecimiento público y doméstico. (“Municipio de Cumaribo-Vichada Plan de desarrollo municipal”, 2008, pág. 30) Ahora bien, el cultivo de la coca es la principal actividad económica del municipio. (“Municipio de Cumaribo-Vichada Plan de desarrollo municipal”, 2008, pág. 24)

Por otro lado, de los 2200 habitantes que tiene la zona urbana municipal, “el 10% son empleados u obreros particulares, el 5% son empleados u obreros del gobierno, el 18% trabajan por cuenta propia, el 2% son empleados domésticos y el 65% no trabaja o no está en edad de hacerlo. Lo anterior indica que el mayor porcentaje de personas laboralmente activas, son trabajadores independientes y trabajadores oficiales”. (“Municipio de Cumaribo-Vichada Plan de desarrollo municipal”, 2008, pág. 31)

Educación: Tiene una cobertura general de educación del “81%, correspondiente a 136 instituciones educativas; 6,658 estudiantes matriculados(as) y 245 docentes, según estadísticas de 2011 de la Secretaría de Educación Departamental. En el casco urbano está ubicado el Colegio Sagrado Corazón de Jesús, los demás -135- pertenecen a Centros Poblados y Comunidades Indígenas de la zona rural”. (“Nuestro Municipio Información General, 2013)

Uribia



Tomado de: <http://cuadernodebitacoramdls.blogspot.com/>

Departamento: Guajira

Población: 116674 habitantes.

Urbana: 5494 habitantes.

Rural: 111180 habitantes.

Pertenencia étnica: “El 95,9% de la población residente en Uribia se autorreconoce como Indígena”. (“Boletín Censo General 2005 Perfil Uribia – La Guajira”, 2005) “La mayoría de su población hace parte del pueblo Wayúu, que habita este territorio desde tiempos inmemoriales y es reconocido como propietario colectivo del gran resguardo indígena de la Alta y Media Guajira, que se extiende por el área rural”. (“Nuestro Municipio Información General”, 2014)

Ubicación: Está ubicado al nor-occidente del departamento colombiano de La Guajira. El municipio pertenece a las penínsulas suramericanas (Península de la Guajira), está situada en el extremo nororiental de la República de Colombia y de América Austral. Limita por el norte y el oriente con el mar Caribe; por el sur con Venezuela; por el suroccidente con el municipio de Maicao y por el occidente con el municipio de Manaure. (“Nuestro Municipio Información General”, 2014)

Extensión total: 8200 km² Km2

Extensión área urbana: 6 km Km2

Distancia de referencia: 92km de Riohacha

Vías de acceso:

Terrestres: Limita por el norte y el oriente con el mar Caribe; por sur con Venezuela; por el occidente con el municipio de Manaure por una carretera asfaltada y en mal estado de 20 Km de longitud; por el suroccidente Municipio de Maicao, la Guajira, por la ruta de Cuatro Vías, con una carretera de 38 Km de longitud (asfaltada gran parte), y por la misma ruta con Riohacha a 95 Km de distancia. Existe una vía carretable que comunican la cabecera urbana del municipio con Puerto Bolívar, y otras vías en mal estado que comunican con El Cabo de la Vela, Bahía Honda, Puerto Taroa, Puerto Estrella, Puerto Inglés, Puerto López y Nazareth. (“Nuestro Municipio Información General”, 2014)

Fluviales: La red hidrográfica del municipio está integrada por la cuenca del Mar Caribe (sector nororiental) y la cuenca del Lago Maracaibo. (“Nuestro Municipio Información General”, 2014)

Economía: “Se basa en la ganadería caprina, el comercio, el turismo, el procesamiento del dividivi y la exportación del carbón y gas natural. Puerto Bolívar sirve como puerto de embarque del carbón producido en El Cerrejón, generando regalías al municipio por tal concepto, lo cual también hace el gasoducto transoceánico que conduce hidrocarburo desde el yacimiento Ballenas hasta Venezuela”. (“Nuestro Municipio Información General”, 2014)

Educación: El 31,6% de la población de 5 años y más de Uribia sabe leer y escribir. Por otro lado, “el 12,6% de la población de 3 a 5 años asiste a un establecimiento educativo formal; el 31,1% de la población de 6 a 10 años y el 31,0% de la población de 11 a 17 años”. Para 2010, la matrícula total se ubica en 33.772 alumnos atendidos. Sin embargo, solo “el 21,5% de la población residente en Uribia, ha alcanzado el nivel básico primario y el 6,3% secundaria; el 0,6% ha alcanzado el nivel profesional y el 0,1% ha realizado estudios de especialización, maestría o doctorado. La población residente sin ningún nivel educativo es el 67,7%” (Boletín Censo General perfil Uribia – La Guajira, 2005, pág. 2)

Bogotá



Tomado de: <http://www.luenticus.org/mapas/colombia/cundinamarca.html>

Departamento: Cundinamarca

Población: 7'881.200 habitantes.

Extensión: 1.732 km²

Ubicada en el Centro del país, en la cordillera oriental de los Andes, la capital del país tiene una extensión aproximada de 33 kilómetros de sur y norte y 16 kilómetros de oriente a occidente. (“Bogotá – Colombia – Suramérica”, 2013)

Economía: La economía de Bogotá se basa en los sectores de servicios, inmobiliarios, industria, intermediación financiera, comercio, construcción, transporte y comunicaciones. (“Economía”, 2014)

El PIB de la ciudad representa aproximadamente el 25% del total de Colombia. “De acuerdo con los más recientes análisis del Banco Mundial, la ciudad se encuentra en el top 3 regional de las ciudades con

mayores facilidades para hacer negocios. Actualmente 1.423 de compañías multinacionales se encuentran ubicadas en la ciudad". Además, "el crecimiento económico de la ciudad fue superior al de Colombia y América Latina". Bogotá cuenta con uno de los menores niveles de inflación entre las ciudades más importantes de América Latina, como Lima, Río de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires y Caracas, también tiene uno de los niveles salariales más favorables entre las principales ciudades de Latinoamérica. Por otro lado, uno de los atractivos de Bogotá es su privilegiada posición geográfica, ya que al estar en el centro del continente, "ofrece gran variedad de conexiones internacionales y cuenta con la terminal aérea con la mayor capacidad para el transporte de carga en América Latina". ("Bogotá: una economía sólida y dinámica", 2013)

Educación: "La tasa de analfabetismo en Bogotá es de 2,3 urbano y 7, 8 rural, según el censo del 2005 en Colombia. Los años promedio de educación en Bogotá son de 9,8 en el sector urbano y 5,6 en el sector rural". ("Asistencia y nivel educativo: un análisis del censo de población del 2005", 2014)

Análisis

Cada región se diferencia por su tipo de población, su nivel accesibilidad, su economía y educación. Bogotá por ser capital de departamento y del país sobresale en población, en infraestructura, en vías de acceso por supuesto sus indicadores de economía y educación son los más altos. Cumaribo tiene la población más grande, Villeta tiene una población mediana y Uribia es el municipio más pequeño de los centros de estudio. El municipio de Villeta se compone de una cantidad relevante de campesinos dedicados a la producción de palma, como una de las principales actividades económicas, no obstante no es un municipio netamente rural y su principal actividad económica es el comercio que se da en la población cabecera y su población de pertenencia indígena es baja casi nula. Cumaribo, por su parte, es un municipio poblado, pero a diferencia del anterior tiende a ser casi completamente rural y la mitad de la población tiene pertenencia étnica indígena, además de ser periférico y selvático, limitante con Venezuela y el Guaviare lo cual causa lo hace conocido por problemas socioeconómicos como que la producción de coca sea su principal actividad económica, amplia presencia de la guerrilla, narcotraficantes y multinacionales en la búsqueda de la destrucción de la selva para la producción de palma y finalmente el deterioro de la cultura ancestral indígena; por ser selvático además de peligroso crea dificultades en el acceso terrestre o fluvial, según la época del año, y no es un destino turístico a diferencia de Villeta. El último centro de análisis es Uribia que también se constituye por ser rural y casi completamente indígena. También es un municipio periférico que limita al norte y al oriente con el mar Caribe en la punta de arriba del mapa de Colombia, pero a pesar de esto se constituye un municipio

turístico y con diversificación de su economía como las regalías de la producción de gas y carbón, aunque esto ha creado algunos problemas sociales. Aun así, el nivel de educación de Uribe es bajo a diferencia de la cobertura que por ejemplo ya ha logrado Cumaribo y además tiene problemas en la conexión de algunos servicios públicos debido a sus características geográficas.

3.2 Criterio para seleccionar los entrevistados

Los entrevistados fueron los siguientes:

Alcaldía de Uribe – Carlos Palacio

Alcaldía de Cumaribo - Wilson Lasso

Alcaldía de Villeta – Jesid Blanco

Alcaldía de Bogotá – Humberto Suarez

Ministerio de educación – Lina Cardona

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – Sandra Ujueta

Se tuvo en cuenta la ubicación de la alcaldía o la entidad en cuestión como también el número de población, la cantidad de recursos y el nivel económico, en sí características generales, y el acceso de cada centro de estudio. Luego las personas fueron escogidas ya que son las encomendadas de dirigir y ejecutar la estrategia de Gobierno en Línea en la organización pública para la cual trabajan.

En el caso de la alcaldía de Bogotá y el Ministerio de Educación son instituciones con sede en la capital, que tienen una relación más estrecha con el Ministerio TIC y que tienen recursos suficientes en todo sentido para implementar la estrategia de Gobierno en Línea. Tanto la Alcaldía de Bogotá como el Ministerio tienen un departamento de TIC donde está incluida la estrategia del programa Gobierno en Línea que se soporta en otros proyectos de masificación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. No solo se buscó analizar la Alcaldía de Bogotá como Gobierno Central, en este caso de la capital, sino también el Ministerio de Educación como otra entidad pública estatal de orden nacional que pudiera arrojar datos más diversos para que la investigación permitiera el contraste con otros datos.

Los otros municipios también fueron escogidos en diferentes lugares del país, unos con una población más grande y otros con una población más pequeña, unos con más recursos otros menos recursos, unos más periféricos otros menos periféricos, unos con más conectividad otros con menos conectividad y así sucesivamente para recoger información más exacta dentro del estudio. Por ejemplo, Villeta aún si ser el municipio más avanzado, queda a tan solo hora y media de Bogotá, tiene más recursos como la panela, producto principal de producción en el municipio, y cuenta con nivel de acceso a internet más alto que

lo que podría ser Uribia que se encuentra en la punta del mapa de Colombia, donde los recursos son más escasos y la conectividad es más complicada.

Teniendo en cuenta esto, las preguntas que se hicieron al Ministerio de Educación como a la Alcaldía de Bogotá se basaron más en el proceso de implementación de la estrategia y de los obstáculos que ellos encuentran al implementar esta misma. Finalmente, la entrevista del Ministerio TIC, se hizo para contrastar con la información obtenida en las otras entrevistas y saber si se tenía conocimiento de estos problemas y soluciones planteadas.

Por otro lado, las preguntas realizadas a los municipios se enfocaron también en los limitantes en sí de la estrategia, pero esta vez se tuvieron en cuenta más factores del contexto laboral y de cómo se desenvuelven los funcionarios en su trabajo. En estos casos, fue importante preguntar por quién habían sido contratados, si realmente los alcaldes veían este proyecto como primordial en la agenda para invertir, cuáles eran las tareas frente al programa y qué tanta facilidad tenían de cumplirlas, qué tan difícil era cumplir con los indicadores de gestión y por qué y si el Ministerio TIC los apoyaba y suplía sus necesidades.

Las preguntas cambian debido a que como mencionamos anteriormente las dinámicas de las instituciones que se encuentran en la capital y que son más grandes tienen una relación directa y constante con el ministerio y cuentan con un presupuesto claro destinado para los proyectos. Mientras que en los municipios, que en los el alcalde tiene más independencia en la toma de decisiones frente al personal y los recursos. También en este tipo de instituciones, no existe un departamento de Gobierno electrónico como tal, entonces es solo una persona encargada de muchas labores inclusive las de Gobierno en línea y que trata de sacar a su forma la estrategia sin una planeación anticipada o un presupuesto fijo, como además de las auditaciones por parte del Ministerio TIC tampoco existe un apoyo o una relación fuerte con este. Finalmente, presentan muchas dificultades como por ejemplo Uribia en términos de conectividad para poder cumplir con todos los indicadores de gestión de la estrategia.

Por último, la entrevista con el Ministerio TIC se hizo diferente para hacer un paralelo con los centros de estudio sobre qué piensan de la estrategia y de cómo se está llevando a cabo y así tener un punto de comparación entre los responsables o los líderes de la estrategia de Gobierno en Línea y quienes ejecutan esta estrategia.

Todo esto para llegar a un análisis comunicacional y diagnosticar las barreras que están afectando el clima laboral, la motivación del personal de Gel y la adaptación al cambio frente a las nuevas condiciones que plantea la estrategia.

3.3 Instrumento

Se utilizó una entrevista semiestructurada, en las cuales se aplicaron las mismas preguntas para todas las instituciones, sin embargo en cada entrevista se hicieron preguntas anexas para obtener más información relevante para la investigación.

Objetivo: Conocer la situación de cada entidad estatal analizada por medio de una entrevista semiestructurada que busca indagar sobre la comunicación interna en la implementación del programa Gobierno en Línea.

Los datos se obtuvieron entrevistando a los encargados de Gobierno en Línea de cada institución, en la que se obtuvo rasgos característicos de la comunicación interna en la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea en la alcaldía de Bogotá, el Ministerio de Educación y los municipios de Villeta, Uribe y Cumaribo.

Las preguntas realizadas fueron las siguientes:

Entrevista Semiestructurada

Cargo o función:

1. ¿Cómo ha sido el proceso de implementación de Gobierno en línea en el ministerio de educación?
2. ¿Desde cuándo se ha venido implementando este y que tan desarrollado se encuentra el programa actualmente?
3. ¿Cuáles son sus tareas frente a Gobierno en línea?
4. ¿Qué tan difícil es llevar a cabo sus tareas o cumplir los lineamientos?
5. ¿Qué obstáculos ha tenido llevando a cabo su trabajo en la implementación de Gobierno en línea?
6. ¿Cuáles son los indicadores de gestión que usted debe cumplir en sus labores respecto a gobierno en línea?
7. ¿Por quién fue contratado?
8. ¿Está interesado el alcalde en invertir en esta estrategia?
9. ¿Qué relación tiene usted con el ministerio de comunicaciones, es auditado por ellos?
10. ¿Se preocupa el ministerio por solucionar los problemas o impedimentos en la implementación del programa Gobierno en línea o quien se responsabiliza de esto?

Las primeras preguntas son preguntas básicas para lograr crear una relación con los entrevistados y un hilo conductor para llegar a lo que realmente se quiere saber. Las preguntas se caracterizan por entender el entorno del funcionario en cada entidad. Para esto, indagan sobre su situación frente al

programa Gobierno en línea y su relación con el jefe, con la organización en la cual trabajan y con el MinTic. También busca interpretar la visión que tiene el funcionario frente a la estrategia del programa de Gobierno en línea, ya que ellos tienen una relación directa con esta y como trabajadores en pos de la misma conocen qué sucede realmente en la aplicación. Entonces se busca conocer qué piensan sobre el programa, como se han visto inmersos en la estrategia, qué obstáculos ha visto en la implementación y si ha habido un acompañamiento o un apoyo en la solución de dudas y problemas. Todo esto es para conocer el contexto en el que trabajan para llevar a cabo sus labores y las dificultades que ven ellos como ejecutores de la estrategia de Gobierno en línea; tal vez el Ministerio no conozca estas dificultades por basarse en mediciones metodológicas y técnicas. Finalmente, las entrevistas buscan analizar rasgos de comunicación organizacional como es la motivación, el clima laboral, la resistencia al cambio y todo lo que envuelve la comunicación interna en sí.

Centro de estudio MinTIC

Del mismo modo, se realizó una entrevista semiestructurada al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones la cual tenía la mismas categorías de análisis de la anterior y las preguntas buscaban saber sobre los problemas que ellos como líderes del programa ven que se dan en las entidades a la hora de implementarlo, en términos de comunicación interna, y cómo como responsables manejan esta situación.

Objetivo:

Analizar la visión del MinTIC como líder y responsable del programa Gobierno en línea por medio de una entrevista semiestructurada que indaga sobre los limitantes en la implementación del programa de Gobierno en línea en las entidades estatales y el manejo de la situación respectivamente.

Los datos se obtuvieron por medio de esta entrevista semiestructurada a la Coordinadora de Apropiación de Gobierno en Línea en el Estado, quien es la encargada de hacer un acompañamiento de las instituciones públicas en la implementación de la estrategia.

Entrevista Semiestructurada MinTIC

1. ¿Qué labor cumple frente a la implementación de Gobierno en Línea en las entidades del estado de orden nacional y territorial?
2. ¿Qué tipo de acompañamiento existe frente a estas entidades?
3. ¿Cómo se da el asesoramiento y seguimiento en la estrategia?

4. ¿Qué problemas se evidencian en la implementación del programa de Gobierno en Línea en las evaluaciones?
5. ¿Qué problemas ustedes cómo Ministerio identifican en la ejecución que estas entidades llevan?
6. ¿Existen algunos otros proyectos aparte de Gobierno en Línea en el proyecto de Vive Digital?
7. ¿Cree que Gobierno en línea se cumplirá a 100% como está proyectado para el otro año?
8. ¿Por qué cree que Colombia con Gobierno en Línea dejó de ser líder en América Latina?

4. Análisis y resultados

Después de haber aplicado la entrevista semi – estructurada como herramienta de recolección de datos a los encargados de Gobierno en línea en algunas entidades públicas de Colombia, tenemos un diagnóstico que nos arrojan ciertos resultados sobre la forma como se lleva la comunicación internamente entre los integrantes del programa Gobierno en línea y qué consecuencias puede tener esto en la comunicación externa.

La primera entrevista realizada fue a Yezid Blanco ingeniero de sistemas de la alcaldía de Villeta. Esta se hizo personalmente, en un término de duración más o menos de una hora, mientras el ingeniero cumplía con su trabajo y se desplazaba internamente por toda la alcaldía hasta llegar finalmente a su oficina donde acabo la entrevista. Después de la entrevista se hicieron notas claves que resumían los hallazgos más importantes de la entrevista.

El segundo entrevistado fue Wilson Lasso ingeniero de sistemas de la alcaldía de Cumaribo. Wilson fue entrevistado por un intermediario, Carlos Mendoza de la Secretaría de Cultura, quien tuvo la oportunidad de viajar hasta allá y tenía también conocimiento sobre el proyecto. Carlos Mendoza redactó informe de los resultados obtenidos en la entrevista.

La siguiente entrevista fue una llamada telefónica grabada al encargado de Gobierno en línea en Uribia, La Guajira, Carlos Palacio, la cual tuvo una duración de 11 minutos y 20 segundos. Uribia es un Municipio muy lejano, por lo cual se facilitaba hace una llamada telefónica.

Humberto Suarez, responsable de Gobierno en línea en la Alcaldía de Bogotá respondió a la entrevista personalmente en la sede de la misma. La entrevista fue grabada y tuvo una duración de 23 minutos y 34 segundos.

Finalmente, la última entrevista de los centros de estudio fue realizada en el Ministerio de Educación, donde la responsable de Gobierno en Línea Lina Cardona respondió a una entrevista de 30 minutos y 20 segundos. La entrevista fue grabada.

Por otra parte, se entrevistó a Sandra Ujueta, coordinadora de la apropiación de Gobierno en línea en las entidades del Estado, para contrastar con las entrevistas anteriores. La entrevista se hizo personalmente en el Ministerio y fue grabada y tuvo una duración de 31 minutos y 12 segundos, donde se explicó a grandes rasgos principalmente cómo funciona el acompañamiento de MinTIC en el orden nacional y territorial, que problemas se evidencian y que hace el ministerio frente a esto.

4.1 Factores que crean barreras de comunicación en el programa Gobierno en línea

A continuación, se desarrollaran los factores que están creando barreras comunicacionales entre los miembros de las entidades públicas a nivel interno, afectando el clima organizacional, la motivación y la adaptación al cambio.

4.1.1 Falta de recursos, capacitaciones y conocimientos disponibles: Clima laboral negativo

Para empezar, es importante saber que Villeta, Cumaribo y Uribia no cuentan con departamento de Gobierno en línea sino las personas a cargo de Gobierno en línea son ingenieros de sistemas, que no solo cumplen su labor en Gobierno en línea, sino que también deben cumplir con muchas otras labores en la alcaldía que respectan a la red de Internet y los computadores de los funcionarios. Esto muestra que ellos lideran esta estrategia en su municipio, sin embargo sus conocimientos son técnicos y no tienen una visión realmente amplia de lo que es Gobierno en Línea como política pública ni una estrategia para llevarla a cabo. Sin embargo, en Uribia, en estos momentos, hay un intento de una oficina de Gobierno en línea, pero no funciona, porque no se ha hecho la estructuración de la oficina, entonces los funcionarios se encuentran en el presente en pro de que reestructuren la oficina para empezar a funcionar como departamento Gel, ya el año pasado se aprobó un presupuesto, pero aún siguen pendientes de resultado, como lo dijo Carlos Palacio.

A diferencia, evidentemente las instituciones nacionales como los ministerios y la alcaldía de Bogotá, capital del país, tienen departamento de Gobierno en línea que si tienen un plan de acción como tal para llevar a cabo la estrategia de Gobierno en línea, pero las barreras comunicaciones aparecen de otra manera. Además, esto muestra un poco de discriminación frente a las Alcaldías de los municipios.

Por otro parte, en el caso de Uribia, el ingeniero cuenta que el Ministerio ha dado unas pocas capacitaciones, pero él cree que debería haber más acompañamiento y seguimiento. En Villeta, si existe un acompañamiento, mas sin embargo, los acompañadores generalmente son “administradores públicos o comunicadores sociales”, como comentó Yezid, encargado de Gobierno en línea en el Ministerio, por lo tanto no hablan el mismo lenguaje y a veces él siente que estas visitas no son provechosas porque a la final ellos no pueden darle una explicación en las dudas que él tiene o en la solución de un problema. De igual modo, Cumaribo presenta una situación similar, ya que el ingeniero encargado de Gobierno en línea dice que tuvo una capacitación hace algún tiempo dictada por el departamento de Vichada, pero dice que no le dejaron objetivos y lineamientos claros en la generalidad del programa y tampoco elementos técnicos para el manejo de la plataforma municipal. El caso de Bogotá es diferente porque trabajan conjuntamente con el Ministerio también por el tipo de proyectos que manejan en común y la

cercanía por su ubicación. Por el contrario, el Ministerio de Educación, incluso siendo institución de orden nacional, tiene el mismo problema. Ellos se quejan que desde un tiempo para acá el acompañamiento ha mermado para ser casi nulo y poco productivo, porque además el líder de Gobierno en Línea para este Ministerio lo están cambiando constantemente y esto hace que se pierda continuidad. Johanna, que también hace del departamento TIC del Ministerio, dijo: “aparte de todo Gobierno en Línea también dejó de tener un acompañamiento total tan puntal como el que tenía antes con las entidades. Yo creo que si en un año hemos cambiado de 5 personas ha sido poco”. También Lina comenta, encargada de Gobierno en línea en este Ministerio, que “te ayudan mucho como con asesorías, pero las asesorías son usted debería hacer, hacer, hacer, listo! no tengo cómo hacerlo, no tengo tiempo para hacerlo, no tenemos recursos para hacerlo, entonces las asesorías se quedan en eso”. De recursos también habló el ingeniero de Uribe y dice que el principal problema de ellos es la conectividad y que por eso se han atrasado en lo que respecta al proceso de trámites y servicios y que evidentemente él no puede avanzar si la conexión a internet le está fallando constantemente. Entonces como vemos si bien no existe un presupuesto definido de Gobierno en Línea para las entidades, tampoco tienen los recursos para llevar sus tareas a cabo. En esta misma línea, el encargado de Gobierno en línea de Villeta también presenta problemas frente a recursos debido a que el alcalde no ve Gobierno en Línea como una prioridad de inversión y a Villeta le hacen falta algunos recursos respecto a infraestructura, obstáculo que le impide cumplir sus objetivos. A propósito, necesita un nuevo host o un dominio, que fue denegado porque no es una inversión representativa o física, según el alcalde, y que tampoco será solucionado por el Ministerio.

Como mencionamos anteriormente, el ingeniero de Cumaribo dice que: “se siente perdido en los noventa y tantos canales que tiene la plataforma y aunque sabe que debe colgar mucha más información, no tiene claro por dónde debe hacerlo”. Análogamente, el ingeniero de Villeta también presenta el mismo malestar y cuenta que la empresa que se ganó la licitación de Gobierno en línea es una empresa alemana y dejó una plantilla hecha sobre la cual ellos no pueden hacer mejoras simplemente trabajar sobre ella. Por esta razón, hay algunos indicadores que a él se le dificultan cumplir sobre la plantilla, pero dice que le queda imposible ya que él no es administrador de la plantilla, por tanto no puede hacer mejoras, entonces nunca los va a cumplir. Similarmente, el ingeniero de Uribe dice “hasta ahora solo he tenido contacto con los de trámites de servicios, por ahí hay alguien de transacciones, pero todavía está como demorado eso, pero respecto a la plataforma no sé cómo funciona eso”, entonces como vemos el ingeniero de Uribe todavía se encuentra muy desorientado frente a la implementación de la estrategia de Gobierno en línea y no sabe cómo funciona la plataforma municipal. Esta plantilla es la misma para todos los portales de todos los municipios y así como el

ingeniero de Cumaribo se limita por el momento solo a subir información sobre contratación en el SECOP, noticias y datos básicos del municipio, el de Villeta también subirá lo que puede y así sucesivamente Uribia, sumándole que este municipio tiene problemas de conectividad, y los demás municipios harán lo mismo.

Entonces esto también lleva a que por ejemplo, como menciona Cuello, de “lo que ha pasado con Gobierno en línea en Colombia, donde los portales de las entidades estatales son malas copias de lo que se ha hecho en otros países (...). Así, no es raro que nadie acuda a un sitio web que nada le ofrece”. (Cuello, 2005, p. 51) Es claro que en cierta medida esto puede estar sucediendo, si los funcionarios tienen una plantilla web alemana, que no saben utilizar y no tienen los conocimientos para poder aprovechar la web y ponerle la autenticidad del municipio, porque se comunica depende del público que se comunique, no se puede comunicar de la misma manera para todos. A esto, también “es fundamental entender que los sitios web de Gobierno electrónico son algo más que plataformas tecnológicas para la distribución de información y la prestación de servicios estatales. El propósito transformados del Gobierno Electrónico consiste en crear las condiciones para el apoderamiento (Emporwerment) de los individuos y propiciar la consolidación de una ciudadanía e identidad cultural basada en el uso de las tecnologías de la información”. (Iribarren y Páez, diciembre 2002 – enero 2003)

4.1.2 Desconocimiento de la proyección del programa Gel por parte de los funcionarios y desconocimiento de las necesidades de los funcionarios por parte del Ministerio TIC: Desmotivación

En otra instancia, el caso del ingeniero de villeta, es un caso de analizar, puesto que su contrato está a un término de 4 años y los indicadores de gestión están dispuestos para dos años más, en Villeta, entonces él no puede avanzar más, aún si pudiese, ya que si el cumple con los objetivos antes de lo debido, su contrato se acabaría. Este ingeniero también particularmente, tiene una relación amistosa con el alcalde desde antes que el empezara a ser funcionario de la alcaldía y fue el alcalde quien lo llamo para que ocupara el puesto que hoy ocupa dentro de la alcaldía. Entonces vemos aquí, un punto en que el personal es contratado, pero no sabe si realmente esta persona sabe sobre las labores que va a ejercer y si realmente como profesional desea desarrollarse desarrollando en las tareas de Gobierno en línea. Entonces aquí volveríamos a otro asunto que mencionaba la encargada de Gobierno en Línea del Ministerio de Educación, cuando menciona que “lo que pasa es que Gobierno en línea se volvió un cumplimiento más que lo estamos sabiendo por un bien. Que eso es lo que le pasa a muchas entidades que los mandan a cumplir y no le ven la forma y no le ven el fondo”. Entonces vemos que como en Villeta, como Cumaribo, los encargados de Gobierno en Línea ni siquiera saben para donde van, no hay una razón de ser del proyecto de Gobierno en línea y por supuesto a la alcaldía no le preocupa esto,

porque desde que ellos un formato en el que digan que están cumpliendo pues el Ministerio queda feliz, pensando que la estrategia tiene algunos problemas, pero que en general va muy bien, y que la estrategia es muy buena y muy completa, según lo que dejó ver la entrevista de apropiación de tecnologías de las entidades públicas en el Ministerio TIC. Entonces por ejemplo, si el funcionario de Gobierno en línea en cualquier entidad, sabe lo que hace, lo hace bien o sabe por qué lo hace deja de importar para el Ministerio y si estrategia se empieza diluir en un ayer cuando Colombia empezó a ser pionero en América Latina.

En contraste, al preguntarle a Sandra Ujueta, la encargada de Gobierno en Línea para las entidades públicas, responde que el hecho que Colombia ya no sea líder en América Latina y en los rankings haya bajado dice que “no significa que haya sido un bajonazo” y que simplemente Colombia había bajado en el ranking de Naciones Unidas debido a infraestructura. Entonces como vemos el Ministerio sigue viendo a Gobierno en línea más metodológicamente y todo tiene que ver con brecha e infraestructura digital, pero realmente el MinTIC no sabe si Yezid es feliz haciendo su trabajo o solo cumple para mantener su contrato y si Wilson Lasso, encargado de Gobierno en línea en Cumaribo, se siente satisfecho sin saber hacia dónde va la estrategia. De ahí que, el ingeniero de Uribia se exprese respecto a su labor como “nosotros como funcionarios hacemos nuestra parte, pero qué pasa si la página está actualizada y nadie la visita. Cada usuario cumple su rol de participación”, entonces vemos que su mentalidad está limitada a cumplir con sus tareas, pero no hay una motivación intrínseca que lo lleve a poner más de su parte para alcanzar mayores logros y esto se da precisamente por no tener conocimiento de la estrategia global del programa y de ver en ella unas bondades, como tampoco ve un posible desarrollo como profesional en su labor, porque seguramente no está alcanzando y resultados y se encuentra insatisfecho y esto se debe a que no cuenta con los recursos, como la conectividad, Carlos, de hecho lo dijo: “La estrategia podríamos estar desarrollándola por ahí en unos 6 meses, contando con todo favor, porque la etapa de la transacción es la que nos tiene estancados”.

Aun así, por su parte, la labor de Yezid en la alcaldía es grande, porque en el desconocimiento de la proyección de la estrategia del programa Gobierno en línea y en la carencia de una estrategia de comunicación, en este caso externa como un plan de medios, para Gobierno en línea por ejemplo en la orden territorial, él descubrió que los ciudadanos de Villeta interactúan más con el portal del municipio, si ven noticias en las redes sociales que les llama la atención y que los lleva al portal para ampliar la información. Así ha logrado que los viletanos conozcan el portal y desde el portal vean los asuntos que les interesan.

4.1.3 Falta de asesoría, evaluación y retroalimentación: Desmotivación y clima laboral negativo

Otro punto, es que en muchos casos el Ministerio cuando realiza la evaluación y los seguimientos se entera de problemas que están surgiendo y aun así no da solución. Por ejemplo, el hecho que todos los portales tengan la misma plantilla municipal y que muchos de los encargados de Gobierno en línea tengan obstáculos para hacer uso de esta, es un indicador de que algo está fallando, pero el Ministerio no responde a las solicitudes.

Por ejemplo, otra observación que le han hecho al Ministerio y que afecta también el desarrollo de las entidades en la implementación es la matriz de autoevaluación FURAC, para entidades nacionales, y el formulario de la estrategia de Gobierno en Línea, para entidades territoriales, ya que no tienen un conocimiento o una medida de cómo se encuentran sus entidades frente a otras o a los mismos indicadores de gestión de la estrategia, porque como mostraba Humberto Suarez, encargado de Gobierno en línea de la alcaldía de Bogotá, “es larguísima, de pronto una observación que les hicimos fue esa, que era muy larga y a veces había preguntas que no eran muy claras”. Por otra parte, dentro del Ministerio de Educación se maneja la misma inconformidad:

No son tan claras, digamos usted caracterizó sus usuarios sí o no, entonces uno espere yo si hice la caracterización pero no hice el análisis final, ¿pongo sí o pongo no?, entonces empezamos a tener muchos problemas con eso, entonces es uno de los grandes problemas, las matrices son demasiado rígidas, te hace preguntas muy complejas, muy largas, con respuesta sí o no, o ¿usted ha implementado criterios de usabilidad en su página? Sí, ¿cuáles de los siguientes? Entonces tú llenas de la lista de 15 llenaste 13, si completo el 100% entonces sí, sino no, ey! Tengo una cantidad de cosas como me vienen a decir...

Por esta razón, hasta el Ministerio de las TIC también tiene problemas en el presente, ya que Sandra dice, por otro lado, “hemos visto entidades que han hecho grandes inversiones en el tema de seguridad de la información y cuando llenan el reporte se ponen cero, porque quien lleno no conocía la herramienta”. No obstante, ellos como responsables, y más sabiendo esto, deberían comunicar y hacerle saber a las entidades la forma de resolver la encuesta y resolver todas sus dudas, porque esto se debe a que ellos mismos no son y coherentes con su evaluación y a veces en las entidades quienes llenan el formato no son los encargados de GEL y por esto se califican mal, entonces las inconsistencias de la evaluación también los afecta a ellos.

Lina, funcionaria del Ministerio de Educación, también dice que hay un cierto grado de contradicción dentro de la forma de evaluar. La contradicción se da en que:

Por ejemplo uno de ellos eran los comités, entonces FURAC me decía no tenga comité de Gobierno en línea, tenga un comité si quiere directivo y algún punto de la agenda puede ser Gobierno en línea, pero si tú te ibas a la matriz 3.1 la pregunta 1. era ¿Tiene usted un comité de Gobierno en línea exclusivo para ellos? Entonces uno dice oiga FURAC me está diciendo que no lo tenga, pero la matriz de Gobierno en línea me sigue diciendo que lo tenga, entonces hubo una desarticulación súper fuerte en lo que la matriz 3.1 y lo que fue FURAC.

Y también la controversia se da en que, como las preguntas no son claras, algunas entidades llenan la evaluación por decir que cumplieron y no piensan en Gobierno en Línea para beneficios de la institución o acorde al ciudadano, entonces esto puede generar que el índice quede muy alto o muy bajo, dependiendo de si son honestos a la hora de responder, si entienden las preguntas y si la evaluación da consciencia del programa de Gobierno en línea en general dentro de la organización. Entonces en el Ministerio de Educación se ve la necesidad de que el líder de Gobierno en línea haga un acompañamiento a las entidades a la hora de responder el formulario, porque a veces no es culpa de las entidades de no saber cómo calificarse porque las preguntas son muy complejas o inexactas. Además, el FURAC pregunta por muchos indicadores del estado, no solo por Gobierno en línea, entonces llega un momento que todo se revuelve y los resultados son nefastos, incluso en entidades que le han dedicado grandes esfuerzos a la estrategia.

En contraste, Sandra del MinTIC dice que su forma de apoyarlos es revisando la evaluación y basado en esto se da una asesoría directa, “cuando sale esta evaluación nosotros hacemos un análisis de la evaluación e identificamos en qué puntos de la estrategia cada entidad tienen necesidades, está menos bien calificada y con estos puntos hacemos reuniones informándoles las posibles mejoras que pueden tener, nosotros lo hacemos a través de nuestros asesores que van a las entidades y pues apoyan estos puntos débiles”. Entonces el Ministerio TIC se basa en el FURAC para ofrecer las asesorías, pero como ya se dijo anteriormente, la evaluación es una de las grandes quejas de las entidades y muchos no lo llenan a conciencia. Después de conocer los resultados, el MinTIC dicta asesorías y capacitaciones, ya sean ellos o una empresa tercerizada, que finalmente se quedan en acompañamiento técnico, porque la encargada se refiere a un acompañamiento frente a los componentes de Gobierno en línea, pero no del personal humano.

En suma, por el hecho de que sea un formulario de autoevaluación no debe pensarse que no influye en la forma como trabajan las entidades por la estrategia, porque parte del propósito del formato, no es solo medir, sino hacerle ver a las instituciones en qué panorama están frente a la estrategia y en qué cosas deben mejorar, pero pues si no es claro y exacto, probablemente las entidades lo toman como un juego y no se termina cumpliendo el objetivo, además como hacía ver el ingeniero Yezid de Villeta, hay unos indicadores que nunca van a cumplir, por otras causas mencionadas anteriormente, y que siempre van a bajar el nivel en la encuesta o algunas características que hagan parte del indicador que estén incompletas y que por no tener un 100% el indicador, la respuesta es un no. Esto lo que crea desmotivación en los funcionarios, porque si ellos trabajan y tratan de cumplir, pero por cualquiera que sea la razón, no entiende la pregunta, es compleja o inexacta, sacan un nivel muy bajo en el formulario, pues no van a saber qué es lo que realmente tienen que cambiar y tampoco van a seguir tratando de

sacar la estrategia adelante, inclusive si como Yezid que le comentó a los evaluadores sobre un indicador que no podía cumplir por unas razones claras independientes a él y que es la hora que el Ministerio no le da solución y que además sigue bajando su rendimiento en la encuesta.

4.1.4 La estrategia no es trascendente ni prioridad para los funcionarios: Clima laboral negativo y desmotivación

Otro aspecto a tratar, es que el programa de Gobierno en línea ya no es la misma estrategia líder del Ministerio que inicio hace unos años. El MinTIC ahora tiene muchas estrategias paralelas que le quitan el protagonismo que Gobierno en línea tuvo. Lo extraño y a la vez paradójico, es que se supone que en el último manual de Gobierno en línea 3.1, aparte de los componentes que integran Gobierno en línea dentro de las entidades, el programa de Gobierno en línea debe ser transversal dentro de toda la organización, por eso es que ahora no se centra no solo en el departamento de Gobierno en línea de las instituciones o en el departamento de TIC, sino que toca diferentes áreas de las instituciones. En relación con esto, se supondría que Gobierno en Línea debe ser una estrategia aún más vital al atravesar toda la organización, no obstante es que en medio de tantas otras estrategias que ha emitido el MinTIC, llega un momento que los funcionarios estatales se ven saturados de todo lo que deben cumplir y se pierde el impacto que prima Gobierno en línea como estrategia volcada a todas las organizaciones y todos los ciudadanos buscando volver a Colombia en un estado más eficiente, transparente y participativo. En la entrevista a la encargada del Ministerio de educación, da cuenta de la sensación que da Gobierno en Línea en medio de todos los proyectos de MinTIC:

No se volvió la única estrategia tienen muchas en paralelo, entonces hay muchas cosas casi que compitiendo contra Gobierno en línea entonces tenemos algo de Arquitectura empresarial, tenemos algo de racionalización de procesos y una cantidad de cosas que no son GEL y que te disparan todo el tiempo con requerimientos, haga esto, vaya esto, entonces como que se perdió la figura real de Gobierno en Línea y como ya no hay un líder de ellos pendiente, entonces cuando uno lo hace por la institución, va siguiendo cosas, pero uno ya no llena la matriz por cumplir, porque yo necesito es que mi institución este lo más acorde al ciudadano, dice Lina.

Además, agrega “MinTIC tiene muchas, muchas estrategias y Gel no es lo que era antes, Gel no es lo que todos queremos seguir, ya hay tantas cosas en paralelo que GEL es una más. El mismo MinTIC por sacar tantas cosas le quitó importancia a su programa, (...). Ellos mismos se encargaron de que GEL se diluyera, por eso es que tal vez no tenemos un líder tan específico, porque como tenemos tantos frentes, cada cual está avalando por uno de ellos”.

Precisamente esto también está afectando no solo la forma en que como los funcionarios ven la estrategia de Gobierno en línea, no como transversal sino como una más, pero también afecta la forma en que se califica la estrategia, porque ya deja de ser una estrategia positiva y la percepción de los funcionarios frente a la estrategia cambia y por supuesto su motivación para trabajar en esta misma

disminuye. Entonces si todos los funcionarios tienen muchas estrategias por cumplir pues terminara en lo mismo de “cumpla, cumpla y cumpla pero no le está apuntando a un factor real”, según la visión de GEL desde el Ministerio de Educación. Como vemos los ejecutores de la estrategia de Gobierno en línea ya se vuelven reactivos a la estrategia y en sí al MinTIC, entonces no se logra ningún impacto ni se halla una razón al quehacer de las cosas.

4.1.5 Desarticulación, desorientación, falta de trabajo en equipo y de dimensión de la estrategia: Clima laboral negativo y desmotivación

También otra crítica que ha recibido la estrategia de Gobierno en línea por parte de las entidades es que debería ser más articulada y más global y no que cada entidad trabaje por separado, sino que cada indicador que se evalúa también sea un trabajo conjunto y que no cada ministerio o cada alcaldía,

Hay muchas cosas que son a nivel macro que no deberían ser de cada, por ejemplo cero papel debería ser igual, ¿cómo hacer papel? Esto es lo que debería hacer, todos péguense! Entonces ellos me dicen cada cual tiene una estrategia, cada cual planea cual es la forma, entonces hay muchos retrocesos que deberían pensarlo en una forma más macro. Hagamos un marco de cómo realmente está el país y frente ese país hagamos una estrategia más global y ya después tu miras como adaptas tu particularidad al proceso y no al revés todos trabajando por una cantidad... Y eso es lo que se vuelve, tu empiezas a trabajar por muchos frentes en paralelo, siendo cosas que yo sé que está haciendo hacienda, que también está haciendo presidencia, que también está haciendo salud, que todos estamos haciendo ¡unámonos y trabajemos juntos! o GEL usted unámonos y trabajamos todos juntos, pero no hagamos tanto retroceso. Además si a la larga es para el ciudadano, el ciudadano debería ser lo más transversal del mundo en cualquiera de los sistemas.

El encargado de GEL de la alcaldía de Bogotá también piensa que la estrategia está mal dimensionada.

Muchas veces la estrategia está diseñada para atender entidades territoriales muy sencillas, muy pequeñas y el distrito es muy grande. El distrito cada secretaria, cada sector que tiene y tiene un montón de entidades adscritas, entonces la dimensión es muy alta y los términos que hicieron para cumplir los hicieron diseñados para un municipio pequeño, para un municipio de los que hay la mayoría en Colombia no para un distrito de la magnitud de Bogotá. Entonces yo creo que debieron haber creado una estrategia diferenciada, porque una cosa es lograr aplicar el 100% en un distrito porque es mucho más amplio.

Vemos que si el Ministerio tampoco no mide la estrategia para cada alcaldía según los alcances, esto puede crear desmotivación en los colaboradores en la medida en que sienten que trabajan y trabajan, pero no se ven sus resultados y en consecuencia la evaluación quedará en un bajo nivel. También el hecho de que haya una estrategia clara de cada municipio, de lo que se puede hacer y lo que no, puede ayudar a los funcionarios a guiarse y ser más productivos al cumplir sus tareas.

4.2 La importancia de la comunicación en las instituciones

Según lo dicho anteriormente, vemos que la situación que se está presenciando en el programa Gobierno en línea tiene una razón de ser y es que no existe una estrategia de comunicación detrás de lo que es en sí el programa de Gobierno en Línea. Todo el discurso anterior, lleva a una tesis clara que no es

comparable con el discurso del Ministerio. Ellos se basan en avances, según cifras que resultan de un formulario que ni los trabajadores del programa llenan a conciencia y o si lo hacen, seguramente no lo harán por el bien de la estrategia de GEL, sino nada más por si institución. El ministerio habla de componentes, de infraestructura, del desarrollo de la estrategia, pero no toman en cuenta el capital humano como factor primordial en el desarrollo de la estrategia.

La tesis que se plantea es que el hecho que los funcionarios, estén desmotivados e insatisfechos con el programa GEL, se debe a que el Ministerio no se ha preocupado por planear una estrategia de comunicación eficaz que inicie transmitiendo a sus colaboradores lo que significa Gobierno en línea, sus objetivos puntuales, sus beneficios y por qué es importante para el estado y para la sociedad, entregando una estrategia global y clara del programa, con los conocimientos y los recursos pertinentes, y que está en constante acompañamiento para facilitar los flujos de comunicación internas entre las entidades estatales y externas con los ciudadanos.

La comunicación eficaz es la que ayuda al logro de los objetivos que propician esa comunicación. La motivación como prioridad comunicacional arranca, pues, en los estudios previos de identificación de las necesidades y las motivaciones de los públicos internos de modo que las estrategias de actuación que se diseñen y los productos que se transmitan intenten satisfacerlas. El reconocimiento de la labor, la importancia de cada miembro, individualmente o como parte de un equipo, y la confianza en la relación que se establece, son referentes constantes en el empeño de lograr la mayor implicación posible de cada miembro con la organización, No quiere decir que tengan que estar presentes en todas las actuaciones internas de comunicación, pero si han de marcarse como definitorias de la globalidad de las acciones comunicativas. (Túnez, 2011, p.78)

Entonces, por ejemplo, si existiera una estrategia comunicación, después de que los funcionarios están enterados de lo que es el programa GEL y que estén capacitados a implementarlo por medio de la estrategia, sus conocimientos y los recursos dados por el Ministerio, se lograría que los empleados estuvieran motivados y alcanzando mayores logros, teniendo a Gobierno en línea como eje transversal en la institución y ofreciendo mejores servicios a los ciudadanos.

4.3 Barreras de Comunicación interna: Clima Laboral negativo, desmotivación y resistencia al cambio

Sin embargo, las características del estado de Gobierno en línea, como que no hay un departamento de GEL como tal en ciertas entidades, en las alcaldías los funcionarios tienen conocimientos muy técnicos para implementar en un municipio la estrategia de dicha magnitud, no hay un acompañamiento de seguimiento constante y continuo, los auditores o quienes hacen seguimiento y evaluación no hablan el mismo lenguaje que los técnicos, por tanto no se entienden, no resuelven dudas, no se solucionan problemas como también las asesorías son escasas y en el caso de que las hay solo dicen lo que deben hacer las entidades, pero no cómo, por qué, con qué recursos. No cuentan con los recursos para llevar a cabo la estrategia, no solo en términos monetarios sino por ejemplo acceso a internet o manejo de la

plataforma estándar municipal para realizar sus tareas, no son escuchados por el Ministerio, se encuentran inconformes con el formulario de autoevaluación por su ambigüedad e inexactitud, la estrategia de gobierno en línea esta desarticulada y los funcionarios se encuentran perdidos frente a la proyección de la estrategia y cumplen sus labores por cumplirlas.

Todas estas condiciones, crean un mal clima laboral visto que las relaciones entre los funcionarios ni las relaciones con el Ministerio TIC están en los mejores términos, ya que las entidades están desarticuladas e internamente por ejemplo en Uribia el encargado de Gobierno en línea no sabe cuáles son las labores puntuales de sus compañeros frente a la estrategia ni tampoco su labor, como que en Villeta el ingeniero no se entiende con el líder de Gobierno en línea que es enviado por el Ministerio, al igual que sucede en el Ministerio de Educación; no hay claridad a la hora de hacer sus labores ni recursos para cumplirlas como que no haya una oficina en donde trabajar o un acceso a Internet de calidad en el caso de Uribia por ejemplo; tampoco ven una retribución frente a su trabajo porque no hay claridad en si lo hacen bien o mal, simplemente llenan una autoevaluación que ni siquiera saben llenar; no existe participación a la final por los funcionarios, porque las críticas y sugerencias no son escuchadas por el Ministerio, y no tienen unos retos claros, a causa de ni siquiera son capaces de cumplir sus tareas porque no saben cómo hacerlo. Esto lleva a que los funcionarios tengan una mala percepción del Ministerio y hagan juicios sobre este, lo cual los lleva a reaccionar de la forma en que lo están haciendo, limitándose a hacer sus tareas por hacerlas o no sintiéndose capaz de hacerlas, a no querer colaborar con la estrategia por ejemplo compartiendo información, resistiendo al cambio o respondiendo la autoevaluación con desgane, lo cual indica que están desmotivados y la insatisfacción terminara en baja productividad en su trabajo y no siendo efectivos con sus tareas.

4.4 Comunicación organizacional

Recordemos que comunicación organizacional es “el conjunto de técnicas y actividades” dentro del proceso de comunicación internamente en las organizaciones y externamente con la sociedad. De acuerdo al diagnóstico realizado en la implementación del programa de Gobierno en Línea, “como un conjunto de técnicas y actividades: los conocimientos generados a través de la investigación del proceso comunicativo en la organización sirven para desarrollar una estrategia encaminada a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se dan entre sus miembros y entre la organización y los diferentes públicos que tiene su entorno”. (Andrade, 2005, p.16) Esto quiere decir, que la importancia de los datos adquiridos serían de provecho si el Ministerio de las TIC lo tiene en cuenta para mejorar el flujo de mensajes internamente y facilitar alcanzar sus objetivos con sus públicos externos desarrollando una estrategia de comunicación que acompañe al programa Gobierno en línea.

Paralelamente, aunque en la recolección de datos no se tomó la comunicación externa como concepto clave, pero más adelante se hablará de la forma en cómo afecta la comunicación interna en la comunicación externa. Por otra parte, el concepto de clima organizacional se debe tener en cuenta, porque está estrechamente relacionada con la comunicación interna y también porque tiene en cuenta factores tan vanos, pero que a la vez pueden influir tanto en un colaborador como la forma en que se lleva a cabo la pertenencia frente a la estrategia del programa, procedimientos, las instalaciones, la tecnología, etc.

Entonces es de evidenciar que la comunicación organizacional toma un papel protagónico detrás de la estrategia del programa de Gobierno en línea y el Ministerio debe enfatizarse en las fallas que se están dando internamente primero para poder avanzar en la estrategia. Como dice Andrade “como todas las áreas de la organización, la de comunicación interna debe tener como principal objetivo contribuir al logro de los resultados”. (Andrade, 2005, p.23) ¿Cómo se debe hacer? Andrade responde a esta pregunta: “respaldar el logro de los objetivos institucionales, fortaleciendo la identificación de los colaboradores con la empresa, proporcionándoles información relevante, suficiente y oportuna, reforzando su integración, y generando en ellos una imagen favorable de la organización y de sus productos y servicios” (2005, p. 23)

Según anterior, el Ministerio TIC está fallando gravemente, porque la comunicación interna lleva al logro de resultados en la medida en que los objetivos de la estrategia de Gobierno en línea sean claros para todos los funcionarios que integran el programa y que estos sean dotados de la información suficiente, relevante y oportuna, por ejemplo la claridad de la estrategia y el manejo de la plataforma en el caso de los municipios o la una información precisa y clara al llenar la autoevaluación del FURAC en el caso de las entidades de orden nacional. En la misma línea “la comunicación, como elemento cohesionador, es el factor productivo por excelencia; cuando quienes integran la compañía tienen claras las metas y los objetivos de la estrategia de negocio y le aportan a la gestión de la organización”. (Aguilera y Camacho, 2009, p. 43) Sin embargo, esto no está sucediendo, los funcionarios no tienen una proyección clara de lo que es Gobierno en línea, ni sus objetivos principales, se limitan a hacer sus tareas y aun sin cumplirlas cabalmente. Por otra parte, parte de que los colaboradores de Gobierno en línea piensen que el programa esta desarticulado es porque la comunicación no está cumpliendo su labor cohesionadora y evidente la imagen del Ministerio dentro de sus públicos internos no es favorable, entonces su aporte a la gestión del Ministerio es mínimo.

4.4.1 Estrategia de Comunicación para el Ministerio

En el caso de que el Ministerio formulara una estrategia de Comunicación para Gobierno en línea, lograría transmitir lo que ellos buscan con esta política de GEL y que todos los integrantes de Gobierno en línea se unieran a cumplir los objetivos, no olvidando que deben ofrecerle a sus colaboradores información, capacitaciones, seguimientos y evaluación junto a una retroalimentación, lo que es la verdadera comunicación en doble vía, como recursos. También debe pensar siempre en su capital humano, saber que están motivados y que están dispuestos a ayudarle al Ministerio a cumplir con las metas, porque “si un empleado se siente a gusto en su trabajo, si sabe que se reconoce su esfuerzo, su rendimiento será mayor. En este caso la aplicación de una estrategia de comunicación – información bien estructurada para cada nivel – es la mejor herramienta que una organización puede tener para lograr la imagen deseada tanto interna como externamente”. (Rebeil y RuizSandoval, 2000, p.226) Basados en lo anterior, muy seguramente, los funcionarios no se expresarán inconformes como vimos en las entrevistas, sino que más bien hablarán del Ministerio y del programa Gobierno en Línea, como lo que es GEL y del potencial que este tiene dentro de la sociedad, además de mejorar su rendimiento y al cumplir con su trabajo, los ciudadanos lo percibiremos y nos veremos beneficiados. Por ejemplo, si Uribia llega al componente de trámites y servicios, los ciudadanos de este municipio se ahorrarán tiempo en realizar sus quehaceres y podrán conseguir todo lo que necesitan en la página municipal y además de hacer sus trámites en la misma, pero para que eso pase el Ministerio primero debe poner a funcionar la oficina de Gobierno en Línea, conformando un departamento donde los funcionarios tengan claro todo sobre el programa y sus objetivos, que cada funcionario sepa su labor dentro de la estrategia y qué sepan que ellos como ciudadanos y sus familias también recibirán las bondades de la estrategia como también los recursos disponibles, en este caso una conexión a internet de calidad, así solo entonces el Ministerio mejorará su imagen ante sus públicos internos como externamente cuando los funcionarios hablen bien de la estrategia y cuando logren cumplir con todos los servicios prometidos del programa para el municipio de Uribia.

4.5 Cambio organizacional

Por consiguiente, al no haber una estrategia de Comunicación, se empiezan a ver otros matices y comportamientos de parte de los funcionarios frente a la estrategia de Gobierno en línea, como por ejemplo la resistencia al cambio. Es evidente que tan solo la introducción de las nuevas tecnologías en la vida laboral crea cambios fuertes, ahora si llega una nueva política del Ministerio de comunicaciones que se debe convertir transversal para toda la organización y que además esta inmensa en todo lo que tiene

que ver con las nuevas tecnologías, el cambio va a ser mayor. Esto es lo que está sucediendo en la alcaldía de Bogotá con la estrategia de Gobierno en línea y todo lo que esta implica. Humberto Suarez, encargado de GEL comento:

El cambio de cultura organizacional es algo fundamental, por ejemplo nosotros en el tema de datos abiertos lo hemos visto, porque el funcionario público tiende a creer que tiene el poder o que es indispensable en la medida que el maneja cierta información que no la quiere soltar a nadie y estamos cambiando de paradigma en el mundo en general de estar en un esquema cerrado a esquemas abiertos, a esquemas de trabajo colaborativo, a que yo hablo, a que comparto, que soy importante en la medida en que comparto no en la medida en que me guardo, en la medida que comparto, me abro e interactué, eso ha sido un poco difícil. Estamos aplicando en la alcaldía, en la secretaría general, herramientas de trabajo colaborativo es difícil como que la gente se adapte y creer que todos manejamos computadores, pero todos seguimos manejando reuniones presenciales y no manejamos agendas compartidas y muchísimas cosas que no habría necesidad de hacer, eso también tiene que ver no tanto con tecnología, inversión y recursos, sino un trabajo más humano con la gente de lograr cambiarles un poquito el chip y que no sean tan reactivos al cambio, a las cosas nuevas y a unos paradigmas distintos de trabajar distinto que eso también va orientado a la estrategia.

La última parte de lo que expresó este funcionario es sustancial, ya que da cuenta de que no existe una estrategia de comunicación que también ayude a combatir la resistencia al cambio y eso hace que una organización no se reinvente o produzca nuevas ideas y formas de trabajar al cumplir las labores y ser más productivos. Pero si los canales de comunicación están troncados y los flujos comunicativos tampoco se mueven para que entre todos se construya, se comparta, se genere conocimientos, se ayude a cumplir objetivos y la misión y la visión del negocio sea común, cualquier cambio en la organización es contraproducente. Entonces vemos que una organización es más productiva si primero los colaboradores se comunican entre ellos y trabajan de la mano, si todos están generando nuevos conocimientos en pro de los proyectos y si entre ellos hay una aceptación al cambio y una necesidad de incluir nuevas formas de trabajar, nuevas ideas y formas de creación de productos y servicios, haciendo por ejemplo uso de las nuevas tecnologías.

Al contrario, esto no es lo que ocurre en las entidades del estado, por esto es que la estrategia de Gobierno en línea tuvo una aceptación a primera vista, pero una vez estuvo inmersa en la vida laboral, creó cierta resistencia. A pesar de todo, el Ministerio sigue pensando la estrategia técnicamente, pero como decía Humberto hay una necesidad mayor de trabajar con el capital humano, que inversión monetaria, en infraestructura o de tecnología, es hacer que olviden a los colaboradores del funcionario público tradicional, sino mostrarles que si todos trabajan en proyectos conjuntos compartiendo información, ideas, conocimiento, se alcanzaran objetivos para beneficio de todos y que si el estado precisamente quiere imprimir esta política de Gobierno en Línea en sus entidades, es porque precisamente una razón de ser es que el estado se vuelva más eficiente y transparente, gracias a la inclusión de las tecnologías, donde las transacciones se hacen online y donde los portales tienen información pública para que el ciudadano esté enterado. Sin embargo, esto seguirá pasando en las

entidades del estado si no hay una estrategia de comunicación que le cambie la forma de pensar a la gente, que los dinamice y que los oriente a la estrategia y a identificar los objetivos propios de desarrollo con los de la organización. De hecho, “la eficiencia y el comportamiento a los programas de cambio, depende del grado de identidad que tengan los empleados en la organización, lo que a su vez reduce el riesgo de malentendidos en la comunicación interna, y aumenta la posibilidad de grado de colaboración hacia el alcance de ciertas metas y objetivos que no podrían obtenerse por imposición únicamente”. (Rebeil y RuizSandoval, 2000, p.215)

Aquí hay un ejemplo de lo que podría significar la creación de una estrategia de Comunicación que sostenga el programa de Gobierno en línea. “La perspectiva evolutiva del e-gov se puede explicar a través de la metáfora de la pantalla. Frente a la pantalla están los ciudadanos y usuarios de servicios de gobierno. Detrás de la pantalla están los procesos que hacen posible ofrecer un servicio público por medios digitales. Esto es, el diseño organizacional que sostiene los procesos de transformación, los recursos humanos requeridos”. (Araya y Porrúa, 2004, p.23) Entonces para llegar a la transformación es necesario tener en cuenta a las personas que trabajan para la estrategia, es decir, “detrás de las pantallas: el diseño organizacional es clave”. (Araya y Porrúa, 2004, p.26)

Partiendo de esto, vemos como esto no solo afecta a la alcaldía a Bogotá, sino a otras alcaldías. En el caso de Uribia, Cumaribo y Villeta, el Ministerio hizo entrega de una plataforma para que ellos montaran el portal web del municipio, mas el MinTIC no se tomó la precaución de al introducir uno el programa de Gobierno en línea y segundo que este hace uso de las nuevas tecnologías. Es entendible que los encargados de Gobierno en línea en los municipios son ingenieros de sistemas, aunque esto no indica que ellos no serían reactivos al cambio. Por tanto, es transcendental no improvisar, para esto se tiene que hacer una estrategia de comunicación, porque las consecuencias se ven después. En la actualidad, aun ellos teniendo conocimientos técnicos, no tienen mucha disposición primero porque no pueden manejar a la perfección el portal y segundo no le ven el fondo, porque sienten que ningún ciudadano atiende el portal; ellos se limitan a subir información del municipio como noticias, que incluso tampoco tiene influencia en los públicos externos, porque no hay tampoco una parte de la estrategia comunicación que incluya los públicos externos.

Un elemento central para comprender la dimensión “detrás de la pantalla” requiere hacer el esfuerzo de no pensar en tecnología. Recordemos que el gobierno electrónico antes que nada es una estrategia para lograr fines públicos. Si un ministerio ha tomado la decisión de ofrecer un servicio público por medios digitales, debe antes que nada revisar sus procesos internos, puesto que cambian algunas funciones, se requiere probablemente de nuevas competencias y habilidades y, fundamentalmente, se deben readecuar los procedimientos involucrados en la prestación de un servicio. En la breve historia del gobierno electrónico hemos visto muchos casos de iniciativas que comienzan por la dimensión web y tecnológica para posteriormente readecuar sus procesos internos. No mirar los diseños organizacionales previamente no significa que la iniciativa esté destinada al fracaso, pero sí es casi seguro que hará un

camino más largo (y probablemente más caro) para adecuar su organización a la nueva manera de prestar un servicio. (Araya y Porrúa, 2004, p.26)

En caso de la inclusión de nuevas tecnologías, es necesaria la capacitación de los funcionarios para que ellos puedan hacer uso de las TIC pertinentemente, no se trata de que se tenga que contratar nuevo personal, sino de capacitar como en el caso de los ingenieros, que ellos tienen conocimiento, pero hay dificultades por ser una nueva plataforma creada por una empresa alemana. No obstante, no solo basta con capacitarlos en la forma técnica sino en la importancia de lo que se quiere hacer.

Sin un esfuerzo inteligente y perseverante sobre las preguntas ¿cómo y para qué nos sirve el gobierno electrónico?, los principales actores llamados a implementar el gobierno electrónico (*“los funcionarios públicos”*) pueden ser un gran obstáculo y una fuerte oposición. Por lo mismo, como en ningún otro tipo de proyecto de modernización de la gestión pública, aquí hay que hacer una GRAN ESFUERZO en comunicar los sentidos, alcances y beneficios de este tipo de proyectos. Esto nos lleva a focalizarnos en una serie de acciones, todas las cuales apuntan al mismo fin: *Explicar, entrenar, evaluar, obligar, recibir, retroalimentar, premiar, estimular, comunicar y compartir las buenas experiencias.* (Araya y Porrúa, 2004, p.53)

4.6 Acompañamiento, apoyo y comunicación

En cuanto a la respuesta del Ministerio, se puede decir que ellos no son conscientes del problema real que tienen como Ministerio que impide el desarrollo de GEL. Al hablar con Sandra Ujueta, coordinadora de apropiación de Gobierno en línea en el estado, es notorio que ellos no ven la necesidad de lograr una mejor comunicación que acompañe el programa de Gobierno en línea.

Si bien el programa de Gobierno en línea es una política del estado y por decreto está que todas las entidades estatales deben atender a esta e implementarla, MinTIC no debe olvidar que este proyecto pertenece a su Ministerio y su deber es promulgar el programa para alcanzar los resultados. Además, también son responsables de llevar a cabo el proyecto por ley según el decreto 2618 del 17 de diciembre del 2012.

Entonces por un lado, ellos dicen apoyar la estrategia y ofrecer acompañamiento como asesorías, reuniones sectoriales y líderes de Gobierno en línea que asisten a las entidades. Sin embargo, las entidades dicen que si existe este apoyo, pero que no son productivas, que las asesorías solo dicen qué es lo que se tiene que hacer, pero no se habla a profundidad de los problemas que se dan a diario a la hora de llevar la estrategia a la práctica y líder de Gobierno en línea, en el caso del Ministerio de educación, no es estable y sienten que el hecho que esté cambiando hace que se pierda la continuidad y que ya no lo ven como una persona que les dé un verdadero apoyo como antes. Ahora los municipios tienen la idea de un evaluador, pero no ven que la persona que asista a hacer seguimiento como líder que represente al Ministerio y a Gobierno en línea. Además, una reunión sectorial con gobernadores, no va a dar el resultado esperado, porque no son ellos específicamente quienes llevan a cabo la estrategia.

Por otra parte, ellos hablando de unos cursos gratuitos en línea que ofrecen, mientras que los funcionarios de las entidades ni los nombran, porque seguramente no están enterados o simplemente lo olvidan porque no lo ven como una opción para resolver sus problemas. Ahora, es muy triste que le digan al ingeniero de Uribe que haga un curso de estos online si la conectividad de este municipio es muy pobre. Del mismo modo, el Ministerio ofrece diplomados y especialización en Gobierno en línea, pero no es viable, por ejemplo, que un ingeniero, como lo que entrevistamos, que trabaja en Bogotá, pueda venir a estudiar acá en Bogotá, por su trabajo y por las distancias, sin hablar de la inversión económica. Además, consideran que FURAC y el formato de evaluación de GEL para los municipios es medio de seguimiento y evaluación, que teóricamente si lo es, pero como se mencionó anteriormente, este es más un instrumento de malestar para los empleados que lleva a quejas e inconsistencias, que los mismos aportes.

En definitiva, a la pregunta sobre acompañamiento y apoyo a las entidades públicas en la implementación de la estrategia en la entrevista con la encargada se terminó hablando de otros proyectos como ejemplo de diseño y desarrollo, apropiación TIC del ciudadano y otras tácticas que hacen parte de la estrategia de Gobierno en Línea, pero como una evasión a la pregunta de lo que realmente se estaba pidiendo.

Respecto a los problemas que el Ministerio identifica en la ejecución de la estrategia en las entidades, se evidencia que aparte de la rotación de personal, hay algo más grave y que ellos mismos tienen conocimiento de esto. “Otra de las dificultades que ellos encuentran acá, es que normalmente no lo ven como algo estratégico de su función, sino como una tarea adicional, entonces a veces no ven los beneficios que representa implementar la estrategia de Gobierno en línea”. A esto ella agrega de que cuando van a los territorios intentan hacerle caer en cuenta a los gobernantes sobre la estrategia los beneficios del programa, pero evidentemente no hay una estrategia de comunicación detrás de esto y que incluya a todos los funcionarios de la estrategia, para que sea claro y tenga un propósito en común y no solo del conocimiento de los alcaldes.

Otro problema que Sandra identifica es que las instituciones creen el programa GEL implica muchos costos. Al contrario, según las entrevistas no tanto una cuestión de dinero, sino que los funcionarios piden más recursos y herramientas de otra índole para llevar a hacer sus tareas. Aún si fuera el caso de que necesitan una inyección monetaria, es la misión del Ministerio apoyar al máximo las instituciones y si no existe un presupuesto, por lo menos explicarle a estas instituciones las salidas que existen, las opciones para ser más productivos sin tanta inversión y que a veces es válido que cada entidad invierta un poco de dinero por su parte en las estrategias, por las bondades que esta brinda.

Por otra parte, la estrategia de comunicación que ellos deberían implementar, debería incluir a los alcaldes como uno de sus públicos principales ya que son ellos quienes pueden aprobar un presupuesto, así sea pequeño para Gobierno en línea como hacer entender la importancia del programa para que ellos también estén dispuestos a colaborar y cumplir su labor de rendición de cuentas a la ciudadanía, teniendo en cuenta que esta gestión lograría que los ciudadanos estuvieran a su favor.

4.7 Beneficios de la estrategia de Comunicación

Para terminar, si bien el Ministerio no tiene toda la responsabilidad en que las entidades implementen la estrategia de Gobierno en Línea, son ellos quienes deben llevar la delantera entre las entidades del estado y llevar su estrategia a lo más lejos posible. La expresión de Sandra, evidencia que son conscientes: “Lo triste del tema es que aunque existe la estrategia de Gobierno en línea depende de nosotros, por más que hagamos si las entidades no lo implementan no podemos abonar el índice. No es un trabajo directamente de nosotros, es un proceso de evangelización para que las entidades mejoren en la estrategia, porque nosotros no podemos hacer nada para implementárselo a una entidad”. Ciertamente, lo que dijo la encargada de la apropiación de GEL en las entidades públicas es razonable, lo que ella le llama “evangelización”, se haría perfectamente por medio de una estrategia de comunicación y entonces no es cuestión de hacerles el trabajo a ellos, sino de hacerlos entender la importancia de lo que hacen, por qué lo hacen y cómo lo deben hacer, para que la situación no sea triste, sino más bien gratificante al lograr que todos los encargados de Gobierno en línea en cada institución trabajen juntos hasta lograr una sinergia que los llevaría trascender barreras muy grandes que no los dejan avanzar hoy, debido a que no hay estrategia de comunicación que acompaña todo lo que implica el Programa de Gobierno en Línea.

La relación que se forje entre todos los miembros de Gobierno en Línea generara confianza y compromiso con las metas del programa y por supuesto esto contribuirá al éxito de la estrategia y al funcionamiento en sí de todo el programa. Esto se hace gracias a la comunicación interna y está también hace que el clima laboral sea mejor, facilita y agiliza la información y reduce las barreras que hay entre el personas, logrando empleados motivados que forman unos objetivos en común y que van direccionados a estos, que se adaptan al cambio y que participan activamente en su trabajo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos y labores, satisfaciendo al ciudadano como cliente externo y generando una buena imagen del Ministerio en el país y mundialmente con colaboradores que hablan y dan buenas referencias del Ministerio y del programa GEL, con grado de pertenencia.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Gobierno electrónico ha sido un proyecto mundial que el Estado colombiano ha venido desarrollando desde finales de la década de los 90. Este proyecto, ha sembrado muchas expectativas respecto al impacto en el ejercicio de la política y la democracia. Esto se debe a que la implementación de las nuevas tecnologías permite que haya una eficiencia y generación de ahorros, mayor transparencia en la gestión y mayor cercanía a la ciudadanía. Ahora, por su parte, también los ciudadanos se ven beneficiados en el sentido que pueden acceder más y mejor a la información, se puede ejercer control de las autoridades, se aumentan los espacios de influencia y opinión y se optimiza el uso del tiempo y los recursos, esta última principalmente, para el beneficio también de las empresas privadas y hacerlas más competitivas. El programa Gobierno en línea es una política pública con gran relevancia en la sociedad, ya que no solo hace la vida más fácil como ofreciendo servicios en línea, sino que también permite participar en la vida pública y hacer el estado más transparente rindiéndole cuentas al ciudadano, para que este conozca en qué gasta el dinero cada una de las entidades del estado. Estos beneficios son unos de los más importantes, entre muchos otros que brinda Gobierno en línea.

Teniendo en cuenta lo trascendente de la estrategia de Gobierno en línea, para el estudio fue importante saber qué estaba ocurriendo internamente en la implementación de la estrategia dentro de las instituciones públicas y si esta ha mejorado el funcionamiento como Estado para prestarle un mejor servicio a los ciudadanos. Por esta razón, se escogieron algunas de estas entidades, tanto territoriales como de orden nacional, para hacer un diagnóstico de la implementación de la estrategia de Gobierno en línea en centros de estudios diversificados por sus características geográficas, demográficas y en sus recursos; estos fueron, la alcaldía de Bogotá, la alcaldía de Villeta, la alcaldía de Uribe, la alcaldía de Cumaribo, el Ministerio de Educación y finalmente el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como líder y responsable de Gobierno en línea. Desde el enfoque de comunicación y podemos concluir que:

- El Ministerio no tiene una estrategia de comunicación para el programa Gobierno en línea, por tanto se crean obstáculos internos que no permiten que fluya la estrategia y que también afectan a los públicos externos en los servicios que el Estado ofrece.

- El Ministerio TIC no ofrece un acompañamiento constante y continuo ni un seguimiento a la estrategia relevante. Los líderes que tienen a cargo sectores, visitan a las entidades, pero se convierten en auditores. Además, cuando hacen las visitas no hablan el mismo lenguaje técnico de los ingenieros
- Los encargados de Gobierno en línea en los municipios no piensan a Gel como una estrategia, sino como actividades técnicas que realizan día a día como parte de su trabajo de ingenieros de sistemas de las alcaldías de su municipio, como tampoco hay un departamento de Gobierno en línea. Entonces por ejemplo en términos externos no hay una estrategia de comunicación de difusión que promueva su labor.
- No cuentan con los recursos suficientes para cumplir sus labores como por ejemplo no tienen un espacio destinado para el funcionamiento de Gobierno en línea, no tienen una buena accesibilidad a Internet o un dominio propio para funcionar, no son administradores de plataforma web sobre la cual trabajan, los alcaldes no ven al programa de Gobierno en línea como uno de los proyectos a invertir, entonces no hay presupuesto.
- Los problemas que los funcionarios presentan no son escuchados por el Ministerio, tampoco sus dudas ni sugerencias, por lo mismo no hay una solución a los obstáculos que se presentan al desarrollar la estrategia.
- Las asesorías y las capacitaciones son escasas y no cubren la necesidad que tienen los funcionarios frente a las dudas en la implementación.
- El Ministerio se limita a decirles que hay que hacer, pero no les explica cómo lo deben hacer, con qué recursos y la importancia del programa.
- No existe una evaluación clara y consistente de las tareas de los funcionarios y tampoco una retroalimentación.
- La estrategia de gobierno en línea esta desarticulada y los funcionarios se encuentran perdidos frente a la proyección de la estrategia y cumplen sus labores pero no son están orientados a los objetivos del programa.
- Los funcionarios no saben cómo hacer sus tareas y tampoco se sienten capaces de ser tomados en cuenta.
- Los miembros del programa de Gobierno en línea no trabajan en equipo para cumplir conjuntamente las metas del programa.

Por las condiciones que mencionamos anteriormente:

- Los funcionarios se encuentran desmotivados y a su vez el clima laboral no es el mejor, porque no tienen una buena actitud hacia sus tareas y tampoco tienen una buena imagen del Ministerio Tic, como responsable de la estrategia, ya que no se sienten apoyados por este.
- El clima laboral se ve afectado por elementos como las relaciones sociales, las relaciones de autoridad, la claridad, la tarea, la retribución, los retos, riesgos y la participación. Por lo cual, es evidente que en la mayoría, por no decir en todos, el Ministerio está fallando.
- Las características de insatisfacción de los miembros del programa de Gobierno en Línea cumplen con los síntomas de desmotivación que Bartoli menciona como el hecho de que los funcionarios no están en el marco complejo de Gobierno en línea, que no se siente en condiciones de efectuar correctamente todas las etapas de su actividad por no disponer de todas las informaciones necesarias, que no puede dar las ideas de mejora que le surgen trabajando, que no tengan una reflexión colectiva con sus colegas, no entienden la lógica de determinadas decisiones que los afectan en el plano operativo, no pueden delimitar con su superior jerárquico el marco de su tarea, objetivos y perspectivas, carecen de referencias globales con respecto a las orientaciones estratégicas del programa, no puede resolver mediante una explicación los malentendidos y los conflictos que se presentan y así en general.
- Existe una resistencia al cambio y una indiferencia hacia las nuevas actividades de Gobierno en línea que suponen adaptación y colaboración por parte del personal.
- La estrategia no está combinada con los intereses de los colaboradores, porque la importancia de Gobierno en línea y sus objetivos principales no lo saben los funcionarios o si lo saben, no lo ven significativo nivel personal, para su institución o para su propio país.
- No existe una estrategia de comunicación interna que trabaje factores como el clima laboral, la motivación, el cambio organizacional y la cooperación de los trabajadores para lograr las metas de Gobierno en línea.
- La productividad del personal no cumple con los indicadores, entonces baja la efectividad en el cumplimiento de los objetivos del programa y las consecuencias se ven externamente cuando los ciudadanos no cuentan con la calidad de los servicios que deberían recibir gracias a la estrategia del programa Gobierno en línea, como por ejemplo visitar los portales de cada municipio y darse cuenta que la información es incompleta y que no cuenta con una misión y visión detrás de lo que hay en este Portal Web.

5.2 Recomendaciones

Crear una estrategia de comunicación que esté inmersa en la labor de los funcionarios de Gobierno en línea, para lograr comunicar la importancia del programa de Gobierno en línea en la ciudadanía colombiana y en cada una de las entidades del Estado para que este se vuelva más eficiente, transparente y participativo a los ciudadanos.

La estrategia debe:

- Implicar a los miembros de Gobierno en línea a sus objetivos y hacerlos formar parte del proyecto.
- Promover las relaciones entre los integrantes de la estrategia de Gobierno en línea generando confianza y compromiso con unas metas comunes.
- Cohesionar para manejar canales comunicativos abiertos y así dar cuerpo a una organización más sólida y articulada de los miembros del programa.
- Facilitar el funcionamiento del desarrollo de la estrategia, creando un buen clima laboral, facilitando la circulación de la información y del trabajo en equipo.
- Ofrecer los recursos necesarios para que los funcionarios puedan realizar sus tareas, entre esas la capacitación y asesorías para conocimiento mayor de sus labores.
- Facilitar la adaptación al cambio al ofrecer información y conocimiento que reduce la incertidumbre.
- Permitir el desarrollo personal al canalizar expectativas y necesidades dentro de un ambiente participativo.
- Unificar el lenguaje de la organización al permitir que todos compartan unos mismos objetivos.
- Crear una evaluación que permite a los funcionarios obtener retroalimentación para mejorar en el logro de objetivos.

Si se toma la comunicación como eje transversal no solo va mejorar los flujos comunicativos internamente, sino los funcionarios se van a ver más motivados en el cumplimiento de los objetivos del programa por la vía de un clima laboral agradable, que repercutirá en los públicos externos. Si bien la estrategia de comunicación parte de los públicos internos para ver los resultados externamente, es necesario que por ejemplo los encargados de Gobierno en línea en los municipios refuercen su difusión y creen un plan de medios para captar la atención de los ciudadanos y motivar al uso del portal y los servicios que este ofrece y así su esfuerzo no se verá en vano.

Bibliografía

- “Bogotá – Colombia – Suramérica” (2013), [en línea], disponible en: <http://bogota.colombiasa.com/>, recuperado el 19 de abril de 2014.
- “Caracterización étnica y educativa del departamento de vichada” (2014), [en línea], disponible en: <http://186.113.12.12/discoext/collections/0027/0012/02640012.pdf>, recuperado el 12 de abril de 2014.
- “Economía” (2014), [en línea], disponible en: <http://portel.bogota.gov.co/vis/well/5.pdf>, recuperado el 19 de abril de 2014.
- Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional - USAID (2004), Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado, MCPOI – versión 1, USAID – CASALS & ASSOCIATES Inc. – Comunicación Pública Estrategias.
- Aguilera, J. y Camacho, N. (2008), “*Gerencia Integral de Comunicaciones. Claves para estructurar los nuevos departamentos de comunicación*”, Bogotá, Ecoe.
- Andrade, H. (2005), “*Comunicación organizacional interna: proceso, disciplina y técnica*”, España, Netbiblo.
- Araya Dujisin, R. y Porrúa, M. (2004), “*América Latina puntogob. Casos y tendencias en gobiernos electrónicos*” [en línea], FLACSO /AICD – OEA, disponible en: <http://hasp.axesnet.com/contenido/documentos/Am%E9rica%20Latina%20Puntogob%20final.pdf>, recuperado: 12 de octubre de 2013.
- Backus, M. (2001), “E-governance in Developing Countries” en Publicaciones del Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo (IICD), [en línea], disponible en: http://www.iicd.org/base/show_page?subcat=7&cat=8, recuperado: 7 de septiembre de 2013.
- Bartoli, A. (1992), “*Comunicación y Organización. La organización comunicante y la comunicación organizada*”, Barcelona, Nova-Gráfik.
- Chile, Organización de los Estados Americanos [AECID] y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO – chile] (2004). “*América Latina Puntogob, casos y tendencias de Gobierno electrónico*” [documento de trabajo].
- Colombia, Alcaldía de Cumaribo – Vichada (2013), “*Nuestro Municipio Información General*” [en línea], disponible en: http://cumaribo-vichada.gov.co/informacion_general.shtml#economia, recuperado el 12 de abril de 2014.

- Colombia, Alcaldía de Uribe – La Guajira (2014), “Nuestro Municipio Información General” [en línea], disponible en: http://www.uribia-laguajira.gov.co/informacion_general.shtml, recuperado el 17 de abril de 2014.
- Colombia, Alcaldía de Villeta - Cundinamarca (2012), “Nuestro Municipio Información General” [en línea], disponible en: http://www.villeta-cundinamarca.gov.co/informacion_general.shtml, recuperado el 12 de abril de 2014.
- Colombia, Bogota.gov.co Portal Oficial de la Ciudad (2013), “Bogotá: una economía sólida y dinámica”, [en línea], disponible en: <http://www.bogota.gov.co/article/turismodenegocios/Bogota%20una%20economia%20solida%20y%20dinamica>, recuperado el 19 de abril de 2014.
- Colombia, El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2005), “Boletín Censo General Perfil Villeta – Cundinamarca” [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/cundinamarca/villeta.pdf>, recuperado el 12 de abril de 2014.
- Colombia, El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2005), “Boletín Censo General Perfil Uribe – La Guajira” [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/guajira/uribia.pdf>, recuperado el 17 de abril de 2014.
- Colombia, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (2012, 21 de diciembre), “Decreto número 2693 del 21 de diciembre de 2012, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamentan parcialmente las Leyes 1341 de 2009 y 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones” en Diario Oficial, núm. 48651, 21 de diciembre de **2012**.
- Colombia, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (2014) “Dirección Gobierno en Línea”, [en línea], disponible en <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/donde-nace.shtml>, recuperado: 12 de febrero de 2014.
- Colombia, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011), “Evolución de Gobierno en Línea en Colombia” [documento de trabajo].
- Colombia, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2014) “Estrategia de Gobierno en Línea”, [en línea], disponible en <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/donde-nace.shtml>, recuperado: 12 de marzo de 2014.
- Colombia, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012a), Gobierno en línea 2011, Imprenta Nacional.

- Colombia, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012b), *Manual para la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia*, Imprenta Nacional.
- Colombia, Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (2012, 17 de diciembre), “Decreto número 2618 del 17 de diciembre de 2012, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 48.647 de 17 de diciembre de 2012, Bogotá.
- Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia (2005), “Derecho y tecnologías de la Información. Serie: didácticas ciudadanas notariales de registro de instrumento público, superintendencia de notariado y registro” [documento en trabajo].
- Cuello, M. (2005), *“Derecho y Tecnologías de la Información”*, Bogotá, Serie: Didácticas Ciudadanas Notariales de Registro de Instrumentos Públicos, Superintendencia de Notariado y Registro.
- Elías, J. y Mascaray, J. (2003), *“Más allá de la Comunicación Interna La Intracomunicación”*, Barcelona, Gestión 2000.
- Federación Colombiana de Municipios GTZ (2006), *Gobierno electrónico local e inclusión digital*, Bogotá, Departamento de publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- Fernández Collado, C. (2005), *“La comunicación en las organizaciones”*, México, Trillas.
- Frick, M. (2008), “De la teoría a la práctica: Cómo implementar con éxito el gobierno electrónico. La experiencia regional y las barreras de la e- innovación”, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral [SEDI-OEA] e Instituto para la Conectividad en las Américas [ICA / IDRC].
- Frick, M. (2006), “La Ciencia Política electrónica. Introducción a un nuevo campo de investigación”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 15. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/revista/RUCP15/RevistaCP15-08.pdf>, recuperado: 29 de Agosto de 2013.
- Galperin, H; Mariscal, J. y Viacens, M.F. (ca.2012), Análisis de los Planes nacionales de banda ancha en América Latina, Universidad de San Andrés, Centro de Tecnología y Sociedad [Documento de trabajo].
- Goldhaber, G. (1984), *“Comunicación Organizacional”*, México, Diana.
- Gómez, A. (2008), “Municipio de Cumaribo-Vichada plan de desarrollo municipal 2008 – 2011” [en línea], disponible en: <http://www.cumaribo-vichada.gov.co/apc-aa->

[files/65383234336363643538316434363134/PLAN_DESARROLLO_VISION_CON_FUTURO_Y PROSPERIDAD PARA TODOS 2008 2011 2.pdf](files/65383234336363643538316434363134/PLAN_DESARROLLO_VISION_CON_FUTURO_Y_PROSPERIDAD_PARA_TODOS_2008_2011_2.pdf), recuperado el 12 de abril de 2012.

- Gómez. G. (2006, Agosto), “La agenda Digital Colombiana”, en *Revista Javeriana*, vol. 142 núm. 727, pp. 64 – 69.
- Gutiérrez, M. (2014), “Asistencia escolar y nivel educativo: un análisis del censo de población 2005”, en *Revista de la Información básica Ib* [en línea], edic. 8, vol. 4, núm. 2, disponible en: https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r8/articulo3.html, recuperado el 19 de abril de 2014.
- IDRC – CRDI (2014), “Institute of Conectivity in the Americas” [en línea], disponible en: <file:///C:/Users/jessica/Desktop/Tesis/Tesis%20y%20art%C3%ADculos/ICA%20-%20Institute%20for%20Connectivity%20in%20the%20Americas.htm>, recuperado: 15 de marzo de 2014.
- Instituto para la Conectividad de las Américas - ICA y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - CIIDIDRC (2005), “Participación electrónica. Hacia un Gobierno Abierto en América Latina” [en línea]. Disponible en: <http://www.icamericas.net/>, recuperado: 28 de marzo de 2014.
- Marchis, G., Gil-Casares, M. y Lanzas, F. (2007), “*Organización y psicología en la comunicación interna*”, Madrid, Fragua.
- Marín, A. (1997), “*La Comunicación en la empresa y en las organizaciones*”, Barcelona, Tesys.
- Mavrommatis, H. (2011), *Identificación de barreras para la implementación de la interoperabilidad organizacional en organismos de la Administración Pública Nacional Argentina bajo las oportunidades organizacionales del modelo de Gobierno Abierto: Caso de estudio ONTI* [tesis de maestría], Buenos Aires, Universidad de San Andrés, Maestría en Gestión de Servicios Tecnológicos y Telecomunicaciones.
- Molano, A. (2013), “Gobierno en línea: por un país digital” [en línea], disponible en: <http://colombiadigital.net/experiencias/casos-de-exito/item/5924-gobierno-en-linea-por-un-pais-digital.html>, recuperado: 03 de marzo de 2014.
- Oficina Internacional del Trabajo – O.i.T. y Confederación Española de Organizaciones Empresariales – C.E.O.E. (1984), “*Comunicación y Organizaciones Empresariales*”, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra.
- Okot-Uma, R. (2001), “*Electronic Governance: re-inventing good governance*”, Londres, Commonwealth Secretariat.

- Organización de los Estados de las Américas - OEA (2006), “Análisis de experiencias exitosas” en Módulo 3 del curso “*Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico*”, Portal Educativo de las Américas.
- Páez, A. y Iribarren, C., (Diciembre 2002 – Enero 2003), “Ciberperiodismo y Gobierno electrónico”, en *Razón y Palabra* [en línea], año 7, núm. 30, disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n30/apaez.html>, recuperado: 12 de marzo de 2014.
- Ramírez, S. (2011, Semestre I), “Colombia: del eGobierno a la eParticipación”, en *Revista La Otra Bancada* [en línea], núm. 06, disponible en <http://www.usergioarboleda.edu.co/politica/laotrabancada/6Ramirez.htm>, recuperado: 22 de febrero de 2014.
- Rebeil, M. A. y RuizSandoval, c. (2000), *El poder de la Comunicación en las Organizaciones*, México, Plaza y Valdez y Universidad Iberoamericana.
- Red de Gobierno Electrónico de América Latina y Caribe – REDGEALC (2012), “Premios”, [en línea], disponible en <http://redgealc.org/premios/seccion/1093/es/>, recuperado: 17 de Abril de 2014.
- Túnez, M. (2011), *La gestión de la comunicación en las organizaciones*, Zamora, Crespo Editores y Editorial Comunicación Social.
- Velasquez, A. (2013, 1932–8036/2013FEA0002), “Digital Divide in Colombia: The Role of Motivational and Material Access in the Use and Types of Use of ICTs”, en *Revista International Journal of Communication*, vol. 7, 2013, pp.1768–1783.
- Vive Digital Colombia (2011), “¿Qué es Gobierno En Línea?” [Videoclip], en [Vivegobiernoenlinea](http://www.vivegobiernoenlinea.com) [en línea], disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XZ-P-JryFU>, recuperado: 12 de Octubre 2013.

Anexos

Anexo 1

Gobierno en Línea Villeta – Ingeniero Yesid Blanco

Hallazgos

Internamente:

- No existe un departamento de gobierno en línea, solo un ingeniero que se encarga de llevar a cabo el programa
- El es encargado de la implementación de la estrategia al igual que solucionar los problemas de los computadores de la alcaldía como ingeniero de sistemas
- Los acompañadores enviados por el ministerio para hacer un seguimiento, generalmente son administradores públicos o comunicadores sociales y no pueden hablar el mismo lenguaje cuando él les solicita algo, les pide una explicación o les muestra un problema.
- La empresa que se ganó la licitación de Gobierno en línea es una empresa alemana y dejó una plantilla sobre la cual ellos no pueden hacer mejoras simplemente trabajan sobre ella. Algunos indicadores de los cuales ellos deben cumplir se le dificulta ya que él no tiene el de administrador dentro de esta plantilla, entonces no los puede cumplir. La misma plantilla para todos los portales. Las personas del ministerio encargadas de hacer el seguimiento, en su informe saben de este punto, pero sin embargo no hay solución respecto a esto.
- Le hacen falta algunos recursos respecto a infraestructura, obstáculo que le impide cumplir sus objetivos.
- Necesita un nuevo host o un dominio, pero el alcalde no ve la necesidad de invertir en esto porque no es algo representativo para él o algo físico en lo cual él pueda ver la inversión.
- Su contrato está a un término de 4 años y los indicadores de gestión están dispuestos para estos años, él no puede avanzar más ya que si él cumple con los objetivos antes de lo debido, su contrato se acabaría.

Externamente:

- El programa de gobierno en línea lleva una implementación de un año desde el 2012 y ha avanzado el 40%.

- Los ciudadanos de Villeta interactúan más con el portal debido a las redes sociales. En un principio nadie entraba a ver el portal o solo lo miraban por los eventos públicos, sin embargo el ingeniero decidió escribir en las redes sociales dos o tres líneas de temas de interés público con el link del portal para enviar a los villetanos a entrar al portal y darlo a conocer.

Anexo 2

Wilson Lasso – Encargado de Gobierno en línea en Cumaribo

Como ingeniero de sistemas es el encargado del mantenimiento de los equipos del municipio y le asignaron la responsabilidad del proyecto de GL, pero aunque entiende claramente que el alcance del proyecto va mucho más allá, por el momento solo monta contratación en el SECOP, noticias y datos básicos del municipio. Recibió una capacitación del Departamento del Vichada en el tema, pero no le aportó elementos prácticos para el manejo de la plataforma, no estableció objetivos ni dejó claros los lineamientos. Se siente perdido en los noventa y tantos canales que tiene la plataforma y aunque sabe que debe colgar mucha más información, no tiene claro por dónde debe hacerlo.

Anexo 3

Carlos Palacio – Encargado de Gobierno en Línea en Uribia

El programa de gobierno en línea se ha llevado a la medida de lo que nos está pidiendo el ministerio. Hasta ahora vamos a empezar a implementar trámites de servicios. La primera y la segunda etapa ya la tenemos implementada; ya publicamos todos los actos administrativos, publicamos los contratos, las sesiones de los casos, etc.

Los correos institucionales yo me di la tarea de entregárselos a los funcionarios para que trabajen directamente desde el correo institucional ya que muchos estaban trabajando con su correo personal.

El principal limitante es la conectividad, ya que es necesario el internet para trabajar ya que aquí trabajamos con mucha información. Entonces si yo voy a implementar los tramites de servicio de todas las secretarias porque ya se adopto la política de que sea con un solo usuario porque esa estrategia se venía aplicando en que cada secretaria fuera zona encargada de trámites de servicios, pero como no hay conectividad, debido eso con la oficina de control interno se planeo que fuera a través de mi, pero es muy difícil, porque tenemos mal servicio en conectividad y el problema de energía eléctrica que hasta hace poco se inauguró una planta que hacía falta. Entonces vamos atrasados en el proceso de trámites de servicio.

La oficina de gobierno en línea en este momento existe, pero no funciona, porque no se ha hecho la estructuración de la oficina. Estamos en pro de conseguir el funcionamiento de la oficina, porque pues esta se encargaría de la parte de sistemas de la alcaldía y también de la parte de Gobierno en Línea.

Entonces pues se encargaría de las publicaciones, de la administración de la página, la administración de las redes sociales y todo eso.

El año pasado se aprobó un presupuesto, para que los funcionarios se apropien de Gobierno en línea.

El ministerio solo ha hecho unas pocas capacitaciones en lo que yo llevo del cargo, pero falta más acompañamiento y seguimiento.

Hasta ahora solo he tenido contacto con los de trámites de servicios, por ahí hay alguien de transacciones, pero todavía está como demorado eso, pero respecto a la plataforma no sé cómo funciona eso.

Nosotros como funcionarios hacemos nuestra parte, pero qué pasa si la página está actualizada y nadie la visita. Cada usuario cumple su rol de participación.

La estrategia podríamos estar desarrollándola por ahí en unos 6 meses, contando con todo favor, porque la etapa de la transacción es la que nos tiene estancados.

Los funcionarios del Das son quienes nos aprueban la información de los tramites.

Anexo 4

Alcaldía de Bogotá – Humberto Suarez

¿Cuáles son tus labores de gobierno en línea dentro de la alcaldía?

Gobierno en línea es un proyecto de Ministerio TIC del orden nacional. De este programa se deriva una estrategia que se llama gobierno en línea que es como el nombre institucional que le dan ellos. Dentro de esa estrategia busca que la administración pública se apalanque en la herramienta las TIC para funcionar mejor, prestarle mejor servicio al ciudadano, fomentar la participación ciudadana, fomentar o propiciar la transparencia en la ejecución pública y optimizar los procesos, los procedimientos, los trámites para que la gente del común se pueda apropiarse de las TIC y de esta manera tener una participación mucho más activa al punto de llegar a un nivel óptimo que es el que se llama la gobernanza democrática, es decir, ya casi que el ciudadano hace parte de su propia administración. No están tan separados como administración ciudadana sino el ciudadano toma un papel activo y no tan pasivo frente a la administración pública, digamos que este es el proyecto a grandes rasgos de lo que es Gobierno en Línea.

En ese orden de ideas, ellos desarrollan la estrategia específica para los entes territoriales, a entes territoriales me refiero a gobernaciones, alcaldías, para municipios, para departamentos y demás. Dentro de ese enfoque hay toda una estrategia desarrollada para las alcaldías y pues Bogotá por el impacto que tiene y por la cantidad de ciudadanos es fundamental para MinTIC y hemos establecido un

trabajo mancomunado con ellos para desarrollar estrategias para Gobierno Electrónico que es el concepto que es el concepto general, porque Gobierno en línea es digamos la marca de MinTIC.

Hay unos plazos que tiene esa estrategia que tiene unos pasos, unos procedimientos. Entonces la estrategia del orden nacional tiene unos pasos y una estrategia que se debe seguir, tiene 4 componentes básicos y esos cuatro componentes hay que irlos desarrollando poco a poco en cada una de las entidades territoriales para el caso de Bogotá, los hemos venido desarrollando desde el año pasado a través de esta oficina, antes no porque esta oficina empezó a existir desde finales del 2012. Entonces hemos venido desarrollando la estrategia antes durante el 2013 y principios del 2014. Hay unos términos que hay que cumplir, hay unas etapas que tú vas cumpliendo. En el año 2014 debemos estar en las mayorías de las etapas entre el 70 y el 80% de cumplimiento, como estandarización de las páginas web, con un número mínimo de trámites y procedimientos que se puedan hacer en línea, con espacios de participación, con herramientas de datos abiertos, ese tipo de cosas que promocionan la participación y la transparencia.

Mi función es, yo trabaje en MinTIC antes de estar acá, y lo que he tratado de hacer es articular esa estrategia a través de eso que nosotros hacemos acá. Para eso MinTic ha propiciado unas convocatorias de la mano de Colciencias para aportar una parte de los recursos que se requieren para apropiarse de la estrategia de Gobierno en línea. Entonces a través de Colciencias se han hecho unas convocatorias, de las cuales hemos participado en tres y hemos sido elegidos para dos, una es para enfocar claramente en la estrategia de Gobierno en línea y es la de una plataforma Distrital de Distribución y colaboración y es una plataforma de datos abiertos, datos que sean públicos abiertos a la comunidad en general con formatos que sean de manera organizada, primero que todo, y en formatos que puedan utilizados y reutilizados para generar control por parte de la ciudadanía, para aprovechar participación, para generar transparencia y para propiciar el emprendimiento, que también con esos datos pueden generar aplicaciones nuevas de teléfono inteligente y ese tipo de cosas. También tienen unos procedimientos en línea para que puedan intercomunicar unos sistemas de información que también va orientada al tema de Gobierno en línea y también genera una intranet distrital que también tiene que ver con el trabajo colaborativo y demás que también hace parte de la estrategia de Gobierno en línea.

Entonces nosotros hemos venido desarrollando proyectos que lo que hacen es que tiene impactos para todo el Distrito y al mismo tiempo para el Distrito es importante porque va subiendo su porcentaje de cumplimiento que en el 2016 se tiene que estar llegando al 100%. Entonces pues la meta es que la oficina de consejería dé un empujón a todas las entidades del Distrito para que suban sus niveles y ojala puedan cumplir. También se está haciendo una base de datos para que todos los ciudadanos de Bogotá estén en una misma base de datos; no que haya una de acueducto, otra de impuestos, otra inmobiliaria,

sino que todo esté perfectamente unificado porque eso también crea un perfil de ciudadano digital eso también optimiza al ciudadano y mejora su relación con el estado con el estado distrital en este espacio. También hemos hecho una medición apoyados por la oficina de Gobierno en Línea del ministerio, una medición del estado actual de Gobierno en línea; hicimos toda un cuestionario de más de 250 preguntas en la que vamos evaluando cuáles es el estado de cada una de esas entidades para hacernos más asertivos y mirar donde es que los tenemos que empujar para alcanzar niveles óptimos de cumplimiento de la estrategia. Estamos pendiente de decir en qué vamos pero yo calculo que podemos ir más o menos a nivel distrital en unos niveles de 70 u 80% que es muy bueno en comparación con las otras ciudades grandes de Colombia.

¿Cuáles cree que han sido los obstáculos en la implementación de la estrategia del Distrito?

Muchas veces la estrategia está diseñada para atender entidades territoriales muy sencillas, muy pequeñas y el distrito es muy grande. El distrito cada secretaria, cada sector que tiene y tiene un montón de entidades adscritas, entonces la dimensión es muy alta y los términos que hicieron para cumplir los hicieron diseñados para un municipio pequeño, para un municipio de los que hay la mayoría en Colombia no para un distrito de la magnitud de Bogotá. Entonces yo creo que debieron haber creado una estrategia diferenciada, porque una cosa es lograr aplicar el 100% en un distrito porque es mucho más amplio. Partiendo de esa primera dificultad, pues claro los recursos que necesitas para esta son altísimos, el cambio de cultura organizacional es algo fundamental, por ejemplo nosotros en el tema de datos abiertos lo hemos visto, porque el funcionario público tiende a creer que tiene el poder o que es indispensable en la medida que el maneja cierta información que no lo quiere soltar a nadie y estamos cambiando de paradigma en el mundo en general de estar en un esquema cerrado a esquemas abiertos, a esquemas de trabajo colaborativo, a que yo hablo, a que comparto, que soy importante en la medida en que comparto no en la medida en que me guardo, en la medida que comparto, me abro e interactuó, eso ha sido un poco difícil. Estamos aplicando en la alcaldía, en la secretaría general, herramientas de trabajo colaborativo es difícil como que la gente se adapte y creer que todos manejamos computadores, pero todos seguimos manejando reuniones presenciales y no manejamos agendas compartidas y muchísimas cosas que no habría necesidad de hacer, eso también tiene que ver no tanto con tecnología, inversión y recursos, sino un trabajo más humano con la gente de lograr cambiarles un poquito el chip y que no sean tan reactivos al cambio, a las cosas nuevas y a unos paradigmas distintos de trabajar distinto que eso también va orientado a la estrategia. Eso, y aumentado al nivel de dimensión del distrito de Bogotá es lo que lo hace a veces complicado. Lo otro es que la estrategia de Gobierno en Línea comenzó hasta el 2008 y nosotros vinimos a liderar esta estrategia hasta el 2013 vinimos a liderarla, pero antes de

eso cada entidad lo hacía por su cuenta, de hecho la directriz empezó desde el año el pasado y nosotros empezamos a liderarla y a impulsarla. La responsabilidad es de cada entidad, pero nosotros somos el motor que vamos que va ahí detrás impulsándolas, moviéndola e insistiéndoles que se adapten a esa nueva estrategia.

¿Quién lo contrata a usted?

La alcaldía, yo estoy contratado por la secretaria general de la alcaldía.

¿Tú tienes contacto con el ministerio, ellos te apoyan?

Constante, el ministerio nos ha colaborado muchísimo y es necesario trabajar de la mano con ellos. Por ejemplo, en el desarrollo de la plataforma que te decía esta se hizo, la mitad de la plata la pone Colciencias y Mintic, que ellos la tienen un convenio anterior, y la otra mitad de la plata la secretaria general y nombramos a un ejecutor que es un técnico, un técnicos en investigaciones en tecnología que hay, que es el que ejecuta y desarrolla todo el proyecto como tal y nosotros entre todo conformamos un comité regional, en ese comité regional, en ese comité regional participa CINTEL, que es el ejecutor, participa la entidad regional, yo soy el representante de ahí, y participa MinTIC que tiene como representante a una persona de la oficina de promoción TIC también. Entonces nosotros somos los que vigilamos y supervisamos quienes cumplen el contrato, porque al MinTIC le interesa que toda la estrategia se cumpla en todas las entidades territoriales y pues a nosotros nos interesa que se cumpla sobretodo en nuestra entidad territorial que es Bogotá, entonces en ese comité trabajamos de la mano. Ambos estamos pendientes que todas las cosas funcionen bien entonces es un trabajo de la mano, ambos tenemos voz, voto dentro del comité y estamos ahí muy interesados y la participación de ellos es súper activa entonces también les interesa muchísimo.

La oficina de Gobierno en Línea que la dirige Johanna Pimiento también ha estado siempre muy cerca a mi jefe, ellos se reúnen constantemente como hablando en alto nivel y constantemente se reúnen con la viceministra de TIC también para desarrollar todos los proyectos y para trabajar muy de la mano. Es muy importante trabajar de la mano porque te pueden pasar dos cosas una que te vuelves inventar la rueda, lo que ya está inventado, por ejemplo si nos nosotros nos ponemos a desarrollar una estrategia de Gobierno electrónico independiente pues no tendría sentido pues que este todo el país de la mano porque para el ciudadano que sea transparente si esa entidad es del orden distrital o nacional, el lo que necesita es su trámite, a él no le interesa si el alcalde es Petro o Pardo o quien no al él le interesa que la cosa le funciones como le tiene que funcionar, entonces pues en eso tenemos que estar de la mano y el enfoque es el ciudadano, no es un tema político, no es un tema de otra índole, entonces en esa parte no

hemos ningún problema, siempre se han creado muy buenas sinergias con ellos y es fundamental de otra forma sería muy difícil de hacer. Y no solo para Gobierno en Línea de otra forma sería muy difícil de hacer y no solo para Gobierno en línea, sino en general para todo lo que se trabaja aquí en TIC, pues siempre es un referente el Ministerio.

Hay cosas en las que nosotros hemos sido innovadores y el Ministerio también toma ideas de acá , por ejemplo el Ministro está planeando para el próximo año comenzar a tener una estrategia de Wifi público que inicio en Bogotá y que tuvo el primer éxito acá en Bogotá y nosotros estamos ayudando y dando algunas indicaciones sobre el mismo tema, entonces es de lado y lado.

¿El Ministerio tiene alguna evaluación para saber en qué nivel van ustedes o los califican, cómo funciona?

Si el ministerio desarrolla una encuesta que es larguísima, de pronto una observación que les hicimos fue esa, que era muy larga y a veces había preguntas que no eran muy claras, pero sin embargo la encuesta da un buen panorama del estado del arte de cómo estamos y la hicimos el mes pasado entre febrero y marzo y se la presentamos a Gobierno en línea y ellos la están tabulando, la están evaluando y nosotros estamos a la espera del resultado que esperamos estar entre el 70 u 80%.

¿En el momento en qué ustedes realizan observaciones al Ministerio qué respuesta les dan ellos?

Nosotros ya les hechos hecho las observaciones que a veces hay que ver la especialidad en Distrito Capital, es una entidad territorial diferente a todas las demás, hay cosas en las que se parece a Medellín, Calí, Barranquilla, a las ciudades más grandes, pero hay cosas en las que es absolutamente distinta, por ejemplo jurídicamente como distrito especial tiene una particularidad distinta a todas las demás entidades territoriales y eso a veces no es tenido en cuenta, al momento de diseñar estrategias, pues porque entendemos que ellos diseñan estrategias para el orden nacional y no para los casos excepcionales, pero digamos que a veces nos han prestado colaboración, por ejemplo entienden que no podemos cumplir a veces en algunos términos, entonces amplían estos términos, porque aplicar una encuesta a todas las entidades que nosotros tenemos no es lo mismo que la alcaldía de Chía que ahí mismo cruzar la calle y hacer la pregunta allá, entonces nos han colaborado o nos llevan capacitadores para llevarlos a estas entidades para que sensibilicen a la gente para conectarla, porque el trabajo es super largo. Entonces ellos por fuera del esquema general si nos prestan colaboración como para eso y están teniendo en cuenta nuestras observaciones.

¿Quién da los recursos para la implementación del programa de Gobierno en Línea?

En el caso de las convocatorias con Colciencias hay una que tiene que ver con inclusión digital de género, específicamente para las mujeres a través de la secretaria distrital de la mujer. Esa es otra y que te digo de la plataforma distrital de la mujer y es otra y esta que te digo es la plataforma Distrital, esa financiación ha sido uno a uno para la plataforma la secretaria general a través de esta Alta Consejería puso 700 millones y Colciencias y MinTIC otros 700 millones y allá creo que eran 1200 que ponía cada uno algo así, entonces se ha financiando de esa manera. De resto, digamos que estas han sido formas de recoger recursos, el resto de los recursos con que nosotros desarrollamos los demás programas que tienen que ver con redes, instalación de red, Wifi público y todas las estrategias en los centro comunitarios, Wifi en las localidades y todo ese tipo de cosas que hacemos si lo hacemos con recursos propios con la secretaria general.

Anexo 5

Entrevista Lina Cardona- encargada de Gobierno en línea en el Ministerio de Educación

Gobierno en línea empezamos acá desde que comenzó Gobierno en línea y empezamos con todos los lineamientos, lo primero que hicimos, las primeras cosas que pedía Gobierno en línea era tener todo un comité que se llamaba gobierno en línea. Nosotros como Ministerio somos líderes del sector, entonces existe el Ministerio de Educación Nacional y teníamos unos adscritos, entonces nosotros impartíamos toda la política y nuestros adscritos eran como nuestro hijitos y nosotros como Ministerio reportábamos un único índice, ahí está ICFES, ICETEX, INCI, INSOR. Nosotros cogíamos cada uno de estas y hacíamos mesas sectoriales para ayudarlos al cumplimiento de ello porque por ejemplo ICFES E ICETEX son muy muy grandes, pero INCI e INSOR, que son el instituto de ciegos y de sordos son muy chiquitos, entonces como Ministerio siempre como que cogimos la batuta. En el 2011, nos ganamos el premio a la entidad número uno en Gobierno en Línea en todos los índices, porque hemos sido muy organizados con eso. Sin embargo, ha habido diferentes cargos a lo largo de estos años, en octubre de 2012 se sacó un nuevo decreto que fue una nueva matriz, la matriz 3.1. El verdadero cambio entre la matriz 3.0 y la matriz 3.1 fueron que además de los componentes, porque tú sabes que Gobierno en Línea está dividida en componentes, agregaron otro componente que fue el transversal. Inicialmente, en la matriz 3, uno tenía que decir a tal año dependiendo de tu madurez tú debes estar en tanto en tanto, estamos viendo que en la nueva matriz pusieron un componente totalmente transversal, porque hay cosas que no le pegan a cada uno de los sitios sino que es transversal a la organización, pero además se dijo vámonos por años, todos tienen que llegar a este porcentaje en tal año, todos tienen que llegar a este porcentaje tal año y así. Cuando eso pasó, también hubo un cambio en el gobierno y se creó el FURAC, es el formulario único

de registro de acciones de un ministerio. Antes uno tenía un plan de acción, un plan de acción es lo que tú te marcas que vas a hacer, entonces nosotros hacíamos un plan de acción para Gobierno en línea, por ejemplo si yo tengo que estar en este año en 50% en este componente, cuáles son las acciones que tengo que hacer para llegar, entonces si tú generas un plan de acción que es cuando nos reunimos todo el sector y decimos como sector que vamos a hacer esto y cuáles son las acciones que tenemos que hacer, entonces tenemos muy organizado que se tenía que hacer, pero así como Gobierno en Línea es una estrategia, teníamos una estrategia de lo que son planes de acciones interiores dentro del Ministerio, entonces por ejemplo había planes de acciones al interior de la parte de calidad, entonces los Ministerios nos llenamos de planes de acciones entonces se empezó a volver inmanejable. Además de un plan de acción, los planes de acciones vienen acompañados de planes de mejoramiento, esto es que si tú dijiste que ibas a cumplir a octubre y no cumples, entonces dices dijo que tenemos que mejorar esta acción, entonces dices ojo que tengo que mejorar esta acción, entonces todo plan de acción tiene unas acciones de mejora que tú tienes que hacer para poderlo cumplir, entonces empezó a ser súper difícil de manejar porque cada uno tenía un plan de acción demasiado separado. El FURAC lo que hizo fue hacer un formulario único y le dijo a los Ministerios ya no pensemos en todo lo que antes pensábamos, sino pensemos en único plan de acción como entidad. Ese FURAC lo que hizo fue que dentro de todas sus acciones, puso Gobierno en línea transversal, entonces le dijo Gobierno en línea usted ya no va a ser un plan de acción aislado, tienen que estar dentro de la organización, y usted va ser transversal a todas las operaciones, eso fue en Diciembre de 2012.

Entonces digamos de la validez de la matriz 3.1 quedo casi que en veremos, porque el primer inconveniente fue que veníamos de la matriz 3.0, y todas las entidades llenamos la matriz 3.0, cambiaron a la matriz 3.1 y Gobierno en Línea nos dijo: “Nosotros somos los encargados de hacer la equivalencia entre las dos matrices”, pues para saber según la nueva matriz como estábamos y ese proceso fue súper complicado que por que había un nuevo elemento, porque los elementos tenían otro peso, porque ya no se puntuaban igual, porque ya no era por niveles de madurez, empezó a cambiar mucho, y para ellos fue muy complejo hacer esa transformación. Entonces hubo un tiempo en la matriz 3.1 que sin saber qué estaba pasando porque no sabíamos que estábamos operando y finalmente llegó el FURAC.

Entonces Gobierno en línea tenía una página donde tu llevabas tus índices, entonces era un formulario de más o menos unas 200 preguntas, 187 preguntas, por cada uno de los frentes, qué ha pasado en esto, qué ha hecho en esto, qué ha hecho en esto...esa súper largo y pues digamos que las opciones de Gobierno en línea, ahorita te muestro la matriz, no son tan claras, digamos usted caracterizo sus usuarios sí o no, entonces uno espere yo si hice la caracterización pero no hice el análisis final, pongo si o pongo

no, entonces empezamos a tener muchos problemas con eso, entonces es uno de los grandes problemas, las matrices son demasiado rígidas, te hace preguntas muy complejas, muy largas, con respuesta sí o no, o ¿usted ha implementado criterios de usabilidad en su página? Sí, ¿cuáles de los siguientes? Entonces tú llenas de la lista de 15 llenaste 13, si completo el 100% entonces sí, sino no, ey! Tengo una cantidad de cosas como me vienen a decir...entonces empezó a ser una matriz muy difícil de manejar porque como todos teníamos que estar en el mismo punto nos igualaron, antes era por niveles de madurez, entonces decían bueno usted que es un tris más maduro podría tener esto...después eso lo quitaron, entonces eso empezó a ser un gran problema. Llegó FURAC, entonces ya la matriz de Gobierno en línea no se diligencia en el formato de Gobierno en línea, sino está implícita en el formulario de FURAC, entonces tú ya no puedes hacer un match de la matriz 3.1 a lo que es FURAC, porque FURAC quitó cosas, por ejemplo FURAC lo que hizo fue hacer una racionalización de planes de acción y de comités, porque dijo es que esos Ministerios se están llenando de una cantidad de reuniones y de planes de acción que son muy difíciles de seguir, entonces lo que intento hacer es no, racionalicemos eso. Entonces por ejemplo uno de ellos eran los comités, entonces FURAC me decía no tenga comité de Gobierno en línea, tenga un comité si quiere directivo y algún punto de la agenda puede ser Gobierno en línea, pero si tú te ibas a la matriz 3.1 la pregunta 1 era ¿Tiene usted un comité de Gobierno en línea exclusivo para ellos? Entonces uno dice oiga FURAC me está diciendo que no lo tenga, pero la matriz de Gobierno en línea me sigue diciendo que lo tenga, entonces hubo una desarticulación súper fuerte en lo que la matriz 3.1 y lo que fue FURAC.

Hoy en día que llenamos el FURAC y el problema real las ambigüedades entre responder si, no, si 100%, no 100%.

Como Ministerio hemos sido muy muy juiciosos, pero como Gobierno en Línea es transversal a la organización empiezas a pegarle a cosas que no dependen solo de tecnología, antes GEL dependía solo de nosotros y el líder está acá en la oficina de tecnología y el decreto estaba así enunciado. Nosotros tenemos un comité de Gobierno en Línea donde los líderes son los de tecnología, su jefe o a quien empodere, mi jefe y en este momento soy yo la empoderada. Pero cuando entras en FURAC, hacer algo que es totalmente transversal le pega a aéreas que ya son mucho más allá del alcance de tecnología, entonces empieza a hacer muy complicado el seguimiento.

Somos fuertes en datos abiertos, en interoperabilidad, nos va relativamente bien la parte de estrategia, y en este momento lo estamos volcando, o lo que quería Gobierno en Línea era volcar, que ahora lo que el estado hiciera todo fuera en pro de los ciudadanos y es solucionarle la vida al ciudadano, el ciudadano tiene que hacer muchas veces, muchas vueltas que no debería hacer, por ejemplo la cancillería cuando tú te vas a ir del país necesita saber si tú tienes un título o no, entonces le decía vaya al Ministerio,

solicite un documento y me lo trae, sabiendo que yo Ministerio y Cancillería deberíamos hablarnos. Esa es la idea de la interoperabilidad, no poner al ciudadano a hacer una cantidad de pasos que yo la tengo interna. Te pongo otro ejemplo, salud, cuando uno tiene niños menores de 12 años, las cajas de compensación te cubren un mucho, como un subsidio, entonces que tenían que hacer las mamás, ir al colegio y solicitarle que por favor me diga que su hijo está estudiando y le firme una certificación, la caja de compensación recibía esa certificación y me pedía a mí como Ministerio de Educación, dígame a mí si esta certificación es válida o no y si el niño está inscrito, entonces ya se perdió un trámite si yo le mando directamente un formato a salud que diga todas las personas que están inscritas al colegio, entonces no se te tiene que hacer esta cantidad de vueltas. Entonces esa es la idea de Gobierno en línea, eso es lo que queremos con Gobierno en línea y eso es lo que Mintic le está pegando.

El problema real es que son demasiadas estrategias intentando cumplir. Entonces hoy en día el problema más grande de MinTIC es que solo son estrategias que cumpla, cumpla y cumple pero no le está apuntando a un factor real. Dejamos de analizar para solucionar.

Digamos que Gobierno en Línea como misión y como visión es súper interesante, porque si es hora que los ciudadanos dejen de hacer tantas cosas que deberíamos hacer nosotros, osea la cantidad de vueltas y de trámites no es normal, un punto súper chévere con toda la racionalización de tramites internos, entonces como hacer tu cadena de trámites más efectiva, cómo crear algo que se llama la ventanilla única de trámites, existe una a nivel estado pero también lo tenemos a nivel Ministerio y es suba todos los trámites que pueda en línea, para que el ciudadano no tenga que venir hasta su instalación a hacer todo, si uno vive en Bogotá llega, pero la gente que vive en otras partes tenían que hacer todo un viaje y venir hasta Bogotá para traer todos los documentos, entonces es Gobierno en línea ahorita, haga una ventanilla única de trámites y haga que la gente pueda hacer muchos tramites en línea, no son todos, nunca van a poder ser todos, porque hay muchas cosas de legalidad en los títulos que tienen que ser reales, pero lo demás lo hemos venido haciendo virtual, por ejemplo ya tenemos una ventanilla única que tiene más o menos el 40 o 50% de nuestros tramites y eso es Gobierno en línea.

Lo que pasa es Gobierno en línea se volvió un cumplimento más que lo estamos sabiendo por un bien. Que eso es lo que le pasa a muchas entidades que los mandan a cumplir y no le ven la forma y no le ven el fondo. Como Ministerio hemos intentado decir ok, yo hago Gel, pero no porque me toque, hago Gobierno en línea porque trato de ver las bondades asociadas eso, porque en mis procesos como Ministerio es importante eso, por ejemplo cero papel, yo no lo hago porque ellos me obliguen lo hacemos porque es una cosa a nivel ambiente y tenemos que estar todos súper conscientes y hacer una cantidad de cosas.

Entonces esas son las cosas que uno tiene que empezar a ver y son las cosas que no están muy bien armadas y entonces se vuelve todo cumplir entonces la gente se vuelve a una matriz a escribir sí sí sí sí, pero donde está el impacto donde la razón de lo que estamos haciendo, entonces creo que esa es una de las falencias más grandes de Gobierno en línea.

¿Qué piensas que faltaría para llegar del cumplimiento del 100% de la estrategia?

Uno, el año, se supone que todavía no deberíamos estar al 100%, porque es el 2015 el 100%, este año creo que nosotros estamos en el 95%. Falta más claridad en lo que te digo, por ejemplo, en el último FURAC, yo como lo lleno más sobre la verdad de mi institución, el índice salió súper bajito y entonces todo el mundo me decía es que ustedes lo tienen todo, y yo que pena si usted se pone en el sí o no literal como usted lo tiene, nadie lo tiene, pero hay organizaciones que dicen “ay pues tengo algo, voy a poner que sí”, entonces hay organizaciones que están muy altas y otras que están bajitas, entonces no es tan así. Hay cosas que no hemos cumplido porque son lineamientos que no dependen de nosotros, porque además a un factor económico metido, porque Gobierno en línea es una estrategia que no tiene un presupuesto asociado, es una estrategia sin embargo sin un presupuesto asociado. Muchas de las solicitudes necesitan una inyección de presupuesto para poderlo hacer, entonces yo creo que este es uno de los factores más importantes. Por ejemplo, toda la parte de interoperabilidad tenemos personas que lo hacen, pero si ellos están ocupados en otras cosas pues espere lo dejamos ahí que necesitamos cubrir otras necesidades.

Intervención de Johanna (también hace parte del departamento TIC): dentro del Ministerio no hay recursos para ello y dentro de los sistemas para estudiarlos y llevar los procesos requieren recursos. La mayor factura la tuvimos cuando hubo dos cambios de manual y como que nos desalineamos y el FURAC y aparte de todo Gobierno en Línea también dejó de tener un acompañamiento total tan puntal como el que tenía antes con las entidades. Yo creo que si en un año hemos cambiado de 5 personas ha sido poco, nosotros tenemos que tener un asesor porque obviamente nosotros tenemos unas funciones ya propias del negocio y normalmente hay un asesor que parte de Gobierno en línea que está muy pendiente de ayudarnos a proponer la estrategia, pero como hemos estado tan cambiantes, entonces cuando uno termina de entender el tema al pie del Ministerio, esta persona se va entonces eso le hace a perder a uno la secuencia.

Vuelve Lina: Gobierno en Línea como parte del sector, normalmente a cada uno de los sectores, nos pone un líder de Gobierno en línea, ese líder de Gobierno en línea se supone que hace todo un acompañamiento. Se dio que con el cambio de matriz, hubo cambio de asesor, el que teníamos había estado durante todo el tiempo y como que era muy constante, conocía perfectamente el Ministerio y es

de esas personas que te ayudan a llenar un cuestionario, que antes de subirlo te dice: “espérese!! No diga que no porque vea que usted tiene esto y otro”, ya no existe ese primer filtro. Y esa persona ha cambiado por ahí unas cinco veces desde el cambio de matriz hasta ahorita, entonces ya el acompañamiento es nulo y llegan preguntas que uno dice según la matriz tengo que poner no y de pronto un asesor tu hubiera dicho no porque vea que usted tiene esto, esto y esto, son una cantidad de preguntas que de pronto conocen más y te pueden indicar cómo pueden responder realmente.

Otro problema es que el Ministerio TIC, antes la parte de Gobierno en línea era muy fuerte, cuando hicieron el nuevo Viceministerio el quedo parte de ese nuevo Viceministerio, pero no se volvió la única estrategia tienen muchas en paralelo, entonces hay muchas cosas casi que compitiendo contra Gobierno en línea entonces tenemos algo de Arquitectura empresarial, tenemos algo de racionalización de procesos y una cantidad de cosas que no son GEL y que te disparan todo el tiempo con requerimientos, haga esto, vaya esto, entonces como que se perdió la figura real de Gobierno en Línea y como ya no hay un líder de ellos pendiente, entonces cuando uno lo hace por la institución, va siguiendo cosas, pero uno ya no llena la matriz por cumplir, porque yo necesito es que mi institución este lo más acorde al ciudadano.

Ellos te ayudan mucho como con asesorías, pero las asesorías son usted debería hacer, hacer, hacer, listo no tengo cómo hacerlo, no tengo tiempo para hacerlo, no tenemos recursos para hacerlo, entonces las asesorías se quedan en eso. Otra cosa es Gobierno en línea debería pensar un poco más global, por ejemplo la seguridad de la información, la seguridad de la información debería ser una independientemente de la que tu trabajas, entonces somos todos los Ministerios trabajando por separado, intentando sacar esto, mientras que Gobierno en Línea debería decir, vámonos a un marco conceptual mayor, estos son los lineamientos, esto debería ser el sistema de seguridad de Colombia, usted verá como soluciona su particularidades, pero es una cantidad de esfuerzos cada entidad intentando hacer algo, todos por separado, entonces ellos pierden en asesoría una cantidad de espacio, y hay muchas cosas que son a nivel macro que no deberían ser de cada, por ejemplo cero papel debería ser igual, ¿cómo hacer papel? Esto es lo que debería hacer, todos péguense! Entonces ellos me dicen cada cual idee una estrategia, cada cual planee cual es la forma, entonces hay muchos retrocesos que deberían pensarlo en una forma más macro. Hagamos un marco de cómo realmente está el país y frente ese país hagamos una estrategia más global y ya después tu miras como adaptas tu particularidad al proceso y no al revés todos trabajando por una cantidad... Y eso es lo que se vuelve, tu empiezas a trabajar por muchos frentes en paralelo, siendo cosas que yo sé que está haciendo hacienda, que también está haciendo presidencia, que también está haciendo salud, que todos estamos haciendo ¡unámonos y trabajemos juntos! o GEL usted unámonos y trabajamos todos juntos, pero no hagamos

tanto retroceso. Además si a la larga es para el ciudadano, el ciudadano debería ser lo más transversal del mundo en cualquiera de los sistemas; que los vea iguales, que los piense iguales. Otro tema de Gobierno en línea, el me pide muchas cosas sobre mis sistemas de información, pero los sistemas de información muchos son antiguos, entonces yo no voy a hacer modificaciones sobre mis sistemas de información porque ya están hechos. Entonces uno puede tener mejores prácticas para los que implementemos nuevos, pero hay cosas que ya están. Digamos que Gobierno en línea, todos podríamos estar al 100, si hubiéramos empezado todos desde una línea 0, pero estamos en procesos muy distintos.

¿Qué son los sistemas de información?

Ellos me piden implementar un sistema de gestión de tecnología, entonces yo debería tener un análisis y una caracterización de la infraestructura. Yo tengo una infraestructura montada hace rato, entonces ese análisis no vale la pena, porque ya está. Por ejemplo, una planeación para la tecnología verde, esto va con ambiente, si yo ya adquirí unas maquinas pues no pensé en eso y ya estaban pensadas para eso, pues yo ya no le puede meter nada a unas maquinas que ya están hechas para que sean verdes.

Si se articulara todas las entidades...

De hecho, eso es lo que está haciendo el Viceministerio ahora, hay una cosa que se llama arquitectura empresarial y lo que dijo es pensemos como ministerio para que después todos nos unamos, esto es lo que están haciendo en este momento, lo que pasa es que ya se vuelve otra cosa transversal a GEL, eso no está en la política de GEL, sino en una más grande. MinTIC tiene muchas, muchas estrategias y GEL no es lo que era antes, Gel no es lo que todos queremos seguir, ya hay tantas cosas en paralelo que GEL es una más. El mismo MinTIC por sacar tantas cosas le quito importancia a su programa, porque te preguntan lo mismo en GEL, luego te preguntan lo mismo en arquitectura empresarial y luego te vuelven a preguntar lo mismo en rediseño de proceso de proceso. Ellos mismos se encargaron de que GEL se diluyera, por eso es que tal vez no tenemos un líder tan específico, porque como tenemos tantos frentes, cada cual esta avalando por uno de ellos.

Anexo 6

Sandra Ujueta Coordinadora de la apropiación de Gobierno en línea en las entidades del Estado

Todas estas entidades están cobijadas por el decreto 2396 del 2012, que es nuestro decreto, que dice que estas entidades del orden nacional la rama ejecutiva y todas la entidades nacionales deben cumplir con la estrategia de Gobierno en línea. Entonces que digamos que de acuerdo a eso, por el decreto pues nosotros digamos que hacemos un acercamiento a las entidades para ayudarle a implementar la estrategia de Gobierno en línea, pero no es nuestra obligación estar detrás de las entidades para que lo

implementen, somos solo una fuente de ayuda y el control lo ejerce la contraloría como un ente de control y en algunos casos la procuraduría a través del índice ICA. Entonces en cada uno tenemos un acompañamiento diferencial de acuerdo a los avances. En el orden nacional, nosotros normalmente hacemos unas reuniones sectoriales para hacerle seguimiento a la estrategia, dado que en cada una de estas entidades también por el decreto en que se apoya nuestro Manual 3.1, en este manual hay unas indicaciones de oficializar la estructura, generar como esa apropiación dentro de esas entidades del tema de Gobierno en línea a través de un líder tanto en las entidades nacionales como en las territoriales siempre tenemos un líder de gobierno en línea. A través de este líder de Gobierno en línea, nosotros citamos a reuniones sectoriales y en territorios a través del departamento hacemos reuniones generadas desde la gobernación, porque es muy difícil llegar a municipio por municipio, entonces intentamos agruparlos en un solo sitio a través del liderazgo de los gobernadores para poder hacer un seguimiento de la implementación de la estrategia. Lo mismo en la parte nacional, a través de los cabezas de sector en este caso Ministerios, nosotros convocamos reuniones para hacerle seguimiento a la estrategia. Hay algunas entidades que abordamos individualmente, pero es más por demanda porque no alcanzaríamos, aquí tenemos alrededor de 214 entidades que les estamos haciendo seguimiento y aquí son 1133, entonces no alcanzaríamos una a una a atenderlas. Entonces intentamos hacer reuniones mensuales, bimensuales para hacerle seguimiento a la estrategia. Esto es voluntario no es obligatorio, es una forma de ayudarles a seguir implementando la estrategia. En estas reuniones pues se arma un plan de trabajo, se identifica que acciones a seguir y como hacer el seguimiento. Entonces tenemos un acercamiento y un seguimiento, unas asesorías puntuales en temas y un acompañamiento permanente. Siempre hay un consultor asignado por región y por sector, pero este consultor no solamente tiene un sector, sino que tiene varios sectores e incluso departamentos, entonces no está completamente dedicado a una entidad, ni a un sector, lo combina con varios. Adicionalmente, nosotros tenemos una oferta de cursos virtuales, una oferta académica, estos cursos virtuales intentamos abrir por lo menos tres cortes en el año, están identificados estos cursos estratégicos de Gobierno en línea, tenemos más o menos 9 temáticas son gratuitos y los mantenemos abiertos para que se escriban. Adicionalmente, tenemos dos diplomados, este año tenemos abierta una corte, en tres partes del país: en Medellín, en Bogotá y en Manizales. Estamos estructurando la especialización y parte de la especialización es con la Universidad Nacional y parte de los que están haciendo el diplomado pueden condonar créditos para que se los convalide la universidad, eso sí es un proceso que no depende de nosotros, la universidad revisara si son o no convalidados para terminar esta especialización en Gobierno en Línea. Adicionalmente tenemos una fuerza de trabajo digital, esta fuerza de trabajo es un acompañamiento a través de urna de cristal que también pertenece al programa Gobierno en línea, y ellos hacen capacitación a todos los

Ministerios, alcaldías y gobernaciones del país en redes sociales. Tenemos un grupo que trabaja temas de innovación, este grupo que trabaja innovación acompaña a las entidades del orden nacional y territorial, en ejercicios para identificar diferentes formas de implementar las estrategias de Gobierno en línea siguiendo temas de innovación.

Adicionalmente nosotros hacemos un seguimiento y evaluación en el orden nacional a través de una herramienta identificada por el decreto 2482 que se llama FURAC, esta herramienta permite hacer la evaluación entre otras de la estrategia de Gobierno en línea, es un auto diagnóstico y se auto diagnóstico lo debe llenar cada una de las entidades del orden nacional. A nivel territorial, nosotros implementamos una herramienta similar, pero solamente con el índice de Gobierno en línea, también es un auto diagnóstico y la deben llenar todas las entidades territoriales. Estas dos herramientas tienen un ente de insumo para el IGA y el Integra que son herramientas que usa la procuraduría para hacerle seguimiento puntual al cumplimiento de la estrategia, entre otros temas. Digamos que esto es lo más o menos hacemos como el seguimiento que le hacemos a las entidades. A veces hacemos unas campañas individuales a las entidades, pero pues digamos que no es tan común porque no alcanzaríamos abordar a todas las entidades, funcionamos muy por demanda y cuando nos hacen esta solicitud nosotros procuramos que sea un grupo muy grande para que justifique dedicarle una persona a ir a hacer esas capacitaciones pues porque nos implica unos costos que no son fáciles de suplir en la medida en que no sea mucha gente. Entonces lo que queremos es que el tema sea más masivo, entonces cuando hacemos esas capacitaciones presenciales intentamos que sea en grandes grupo. Ahí iría, depende del tema, expertos funcionales o una persona que entienda perfectamente la estrategia, dependerá del tema se elige quién asiste.

Eso es más o menos a grandes rasgos, pues nosotros contamos con área de desarrollo, diseño y desarrollo, que hace unas desarrollos a través de unas fabricas de software para las entidades de acuerdo a las necesidades que se planteen, pero esta fabrica tienen que estar muy bien identificados estos proyectos, tienen que ser estratégicos y en los posible tienen que ser herramientas transversales para que después sean reutilizadas por otras entidades.

También contamos con un área de apropiación al ciudadano, que su función es todo lo que hacemos aquí en la estrategia generamos una cantidad de herramientas, una cantidad de trámites y servicios y lo que queremos es que este ciudadano se eduque para utilizar estos trámites y servicios por un lado, por otro lado queremos saber qué es lo que los ciudadanos quieren para que las entidades desarrollen esas actividades, entonces es un trabajo en doble vía con el ciudadano. Aquí hay una fuerza de trabajo bastante importante dedicada a que los ciudadanos se apropien de la estrategia Gobierno en Línea, eso

es términos generales. Entonces hay un área de apropiación de entidades del estado, un área de apropiación al ciudadano, una de innovación y una de desarrollo de aplicaciones.

¿Qué problemas principales tienen las entidades en implementar la estrategia de Gobierno en línea a la hora de llenar los formularios de auto diagnóstico, por ejemplo territoriales?

Digamos que la hablar de territorios, podemos ver muchísimos casos, en términos generales en la mayoría de los territorios nos dicen que les cuesta mucho implementar la estrategia porque el personal cambia muchísimo, digamos es uno de los temas que hemos identificado. Como te contaba siempre hay un líder de Gobierno en línea, siempre hay una persona funcional que está pendiente de la estrategia, normalmente no es una persona para este cargo, esta ejerce varias funciones y adicionalmente no está contratada por mucho tiempo, hay una rotación permanente de estas personas. Entonces nosotros aquí nos gastamos una cantidad de tiempo y dinero, capacitándola y dura muy poco, constantemente la están cambiando, entonces la implementación se hace súper difícil.

Otra de las dificultades que ellos encuentran acá, es que normalmente no lo ven como algo estratégico de su función, sino como una tarea adicional, entonces a veces no ven los beneficios que representa implementar la estrategia de Gobierno en línea. Pues como esto es transversal pues les ayuda en los temas de transparencia, en los temas de comunicación, aporta incluso al MECI, aporta en diferentes estrategias, en rendición de cuentas, pero ellos lo ven como una tarea adicional, de pronto porque también no todos los gobernantes están empapados de la estrategia. Digamos que uno de los puntos que nosotros hacemos, normalmente cuando vamos a territorios, cuando trabajamos a través de las gobernaciones, es hacerle caer en cuenta a los alcaldes los beneficios que tiene la implementación de la estrategia.

La otra cosa es que asumen que esto tiene un costo, y pues no necesariamente tiene un costo adicional a lo que implica pues el funcionamiento normal de una entidad. Ya hacer desarrollos pues tiene costos adicionales, pero digamos que nosotros generamos herramientas transversales, hacemos hacátone, para que haya más herramientas circulando, que puedan beneficiar al ciudadano, pero la mayoría de las entidades lo asume como un tema que implica costos. Entonces no siempre les parece tan sencillo implementarla, porque creen que la inversión...se imagina tecnología y se imaginan que Gobierno en línea es comprar servidores y pues eso no es así. Entonces pues también es un mal enfoque cuando ellos revisan la estrategia.

La otra que hemos detectado mucho es que en la estrategia de Gobierno en línea aboga por un tema de transparencia y de participación, las entidades del orden territorial les cuenta un poco de trabajo el tema de participación un poco se sienten expuestos los alcaldes, los gobernadores frente al ciudadano y les

genera mucho temor. Entonces ahí hay cierto recelo, porque es una parte muy importante de la estrategia y de pronto es la más económica de implementar y aun así hay una resistencia en el tema. No ven los beneficios, no se imaginan que en el momento en qué estén mostrando su gestión, pues para ellos también implica votos y que tengan más seguidores a favor.

Ustedes tienen una relación más directa con los Ministerios ¿Qué problemas tienen estos y ustedes como hacen para apoyarlos?

Nuestro apoyo siempre está dirigido a hacerles asesoramiento y ese acompañamiento de acuerdo a lo que las entidades identifiquen como sus necesidades. Cuando sale esta evaluación nosotros hacemos un análisis de la evaluación e identificamos en qué puntos de la estrategia cada entidad tienen necesidades, esta menos bien calificada y con estos puntos hacemos reuniones informándoles las posibles mejoras que pueden tener, nosotros lo hacemos a través de nuestros asesores que van a las entidades y pues apoyan estos puntos débiles, intentan mejorar la calificación ahí y pues adicionalmente hay la oferta de cursos virtuales que es permanente, las capacitaciones que podemos llegarles a hacer de forma personal, no solamente las asesorías. Adicionalmente hay una empresa que nosotros tenemos tercerizada que hace acompañamiento puntual en algunos temas que ya hemos identificado. La mayoría de las entidades esta bajita en democracia, en trámites y servicios y en deficiencia administrativa, entonces hay una empresa que nos apoya y que le hace seguimiento a las entidades en esos temas, osea nosotros constantemente le estamos haciendo asesoría y seguimiento a la estrategia. Nosotras la prestamos eso no indica que ellos la asuman, que nos reciban y que la implementen, no en todos los casos se cumple. Podemos ir a reuniones y ellos no lo hacen.

Estamos identificando un problema bastante increíble y es que cuando hacen la autoevaluación, porque no la podemos hacer nosotros, que la tiene que hacer en este sistema que es el FURAC, no siempre la persona que esta calificando es la persona de Gobierno en línea, porque se hace análisis de 7 estrategias del estado, y a veces quien llena la información no conoce puntualmente ciertos temas de Gobierno en línea y se califica mal. Por ejemplo, hemos visto entidades que han hecho grandes inversiones en el tema de seguridad de la información y cuando llenan el reporte se ponen cero, porque quien lleno no conocía la herramienta y pues ante eso no podemos hacer nada, porque nosotros no podemos entrar a modificar ningún valor.

¿Lo que dijiste anteriormente sobre los diferentes proyectos que se califican en el FURAC, eso cómo funciona?

Son diferentes indicadores del estado, el decreto dice que para evitar que antes una entidad tenía que pasarle reporte al MECI de transparencia, de Gobierno en Línea, entonces el transparencia es como en febrero, el de Gobierno en línea dos cortes al año, el de MECI no sé el de MECI. Cada una de las estrategias del estado tienen sus propios indicadores y piden que se reporten en una fecha determinada, esto apoyado en un decreto, entonces a través del DAF, presidencia, archivo general de la nación, DNP, nos unimos como unas 5 instituciones y se creó este sistema único de gestión administrativa del estado y con ese sistema se creó el formato para que todos estos indicadores quedaran consignados ahí, entonces cada entidad debe entrar dos veces al año y llena toda la información de transparencia, de rendición de cuentas, de atención al ciudadano, de Gobierno en Línea, el MECI...ellos identifican ahí cada una de las acciones y se hace un análisis y el sistema arroja el resultado de cada uno de los indicadores del estado y con esta información procuraduría hace el análisis de cómo está en recursos humanos las entidades, cómo están las entidades en atención al ciudadano, cómo están las entidades en el tema de transparencia, cómo están en Gobierno en línea y van sacando los indicadores. Pero esto es autoevaluación, nosotros ahí solo les podemos decir cómo llenar la información y hacemos capacitación y de pronto acompañamiento en un taller puntal porque como es una estrategia común, quien la lidera es el DAF. Entonces nosotros les entregamos a ellos el sistema de información, lo desarrollamos nosotros, pero quien lo administra el DAF y el dueño de la información es el DAF y el reporta en qué estado está cada una de las entidades.

Yo estuve revisando los rankings y Colombia bajo de puesto...

Desde el 2012 estamos desde segundas, pues digamos que no es un bajonazo. Primero, hay una cantidad de variables que miden y entre esas hay una variable de infraestructura que no depende de la estrategia de Gobierno en línea, pero está ahí metida y un tema de formación, pero es formación de todo el país, pero en TI, entonces digamos que ha que revisar con cuidado las variables.

Lo triste del tema es que aunque existe la estrategia de Gobierno en línea depende de nosotros, y por más que hagamos si las entidades no lo implementan no podemos abonar el índice. No es un trabajo directamente de nosotros, es un proceso de evangelización para que las entidades mejoren en la estrategia, porque nosotros no podemos hacer nada para implementárselo a una entidad