



Sarance 45, publicación bianual, periodo diciembre 2020 - mayo 2021,  
pp 118 - 142. ISSN: 1390-9207 ISSNE: e-2661-6718.  
Fecha de recepción: 02/09/2020; fecha de aceptación: 10/11/2020  
DOI: 10.51306/ioasarance.045.08

## Neoinstitucionalismo, transparencia y Gobierno electrónico: Calidad de vida en Bogotá y otras ciudades colombianas

*Ñawpaman apak runakuna sumak kamachikunata ruray hawa:  
Alli kawsay Bogota mama llaktapi shinallata shuk shuk Colombia kitikunapi*

*New institutionalism, transparency and e-Government:  
Quality of life in Bogotá and other Colombian cities*

Guido Moncayo Vives  
gmoncayo@dpe.gob.ec  
ORCID: 0000-0001-8186-2427  
Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina)

---

### Resumen

El presente artículo busca comprobar la hipótesis, partiendo del estudio de caso colombiano, que una eficiente implementación de políticas públicas encaminadas a la profundización y el fortalecimiento del gobierno electrónico coadyuva a que mejore la calidad de vida de su población. Este análisis se lo ha realizado bajo el paraguas teórico del neoinstitucionalismo, la nueva gestión pública y la gobernanza, que a su vez han decantado en el nuevo milenio en los conceptos de gobierno abierto y gobierno electrónico. Para esto, se ha hecho una revisión del marco conceptual mencionado, que arranca en la década de los setenta con el descontento de la sociedad, por una parte, y por otra con la incapacidad por parte de los gobiernos de responder a las demandas sociales que empezaban a mutar y complejizarse; luego, en un segundo momento, se hace un recuento normativo y programático del gobierno

electrónico en Colombia, así como la posible relación del mismo con los niveles de felicidad de su población, para finalmente, en la tercera parte, analizar el caso de Bogotá y, a la luz de la relación gobierno electrónico – calidad de vida, compararlo con otras ciudades colombianas. La metodología utilizada es analítica expositiva con análisis de datos cualitativos y cuantitativos, considerando estudia la normativa de gobierno digital desde finales del siglo pasado, pasando por datos cuantitativos nacionales, hasta llegar a datos a nivel de ciudad respecto a gobierno digital y calidad de vida, teniendo como principal limitación la diferente temporalidad de algunos datos numéricos.

**Palabras claves:** Gobernanza, Nueva Gestión Pública, administración pública, gobierno digital, políticas públicas.

.....

### **Tukuyshuk**

*Colombiapi sumak kamachik hawamanta, ashtawankarin imashinami kay kamachikuna sinchiyachin gobierno electrónico nishkata. Kallaripika mashkanchik shinallata yachahunchik gobierno abierto shinallata gobierno electrónico nishkamanta. Kallaripika yuyashkanchik imashpata ñawpaman apak runakunapa kamichikunaka mana paktarin runakunapa munaykunawan; hipamanka riksishkanchik imashinami gobierno electrónico nishka kamachikunaka allí shinan shinallata kushiyachin Colombiamanta runakunata, puchukaypika kay kamachikuna imashinami yalishpa katinahun ayki ayki Colombia kitikunaman.*

**Tarik killkakuna:** Kamana; mushuk pushak kamachikuna; kullpita kamak; gobierno digital; kullpipak kamachikuna.

.....

### **Abstract**

*This article seeks to test the hypothesis, based on the Colombian case study, that an efficient implementation of public policies aimed at deepening and strengthening e-government helps improve the quality of life of the population. This analysis has been carried out under the theoretical umbrella of new institutionalism, new public management and governance, which in turn have decanted in the new millennium in the concepts of open government and electronic government. For this, a review of the aforementioned conceptual framework has been made, which starts in the seventies with the discontent of society, on the one hand, and on the other with the inability on the part of governments to respond to the social demands that began to mutate and increase in complexity; then, in a second instance, a normative and programmatic account of e-government in Colombia is made, as well as the possible relation of it with the levels of happiness of its population, to finally, in the third part, analyze the case of Bogotá and, in light of the relationship between e-government / quality of life, compare it with other Colombian cities. The methodology used is expository analytics with analysis of qualitative and quantitative data, considering studying the rules of digital government from the end of the last century, passing through national quantitative data, until reaching city-level data regarding*

*digital government and quality of life, having as a main limitation the different temporality of some numerical data.*

**Keywords:** *Governance; New Public Management; public administration; digital government; public policies.*

## Introducción

El presente artículo pretende investigar a cerca de la política pública de gobierno electrónico en Colombia, la cual ha venido siendo un eje central de los gobiernos nacionales desde finales del siglo pasado, y su vinculación (o no) con los niveles de transparencia efectiva y de la calidad de vida de sus poblaciones. Este tema se torna relevante considerando que estamos entrando en la tercera década del siglo XXI, y aunque en el país y en la región en general los avances han sido significativos en lo que va del nuevo milenio, aún queda la duda de su eficacia y hasta que punto esta digitalización de las relaciones Estado – sociedad está repercutiendo en la mejora de los estándares de vida de los ciudadanos, que en última decanta en el hecho de que las personas sean más felices.

De esta forma, el presente documento tiene el objetivo de establecer el marco teórico dentro del cual se enmarca el concepto de gobierno electrónico, esbozando definiciones como neoinstitucionalismo, Nueva Gestión Pública, gobernanza y gobierno abierto; delinear el marco normativo y programático que ha servido de referencia para que en los últimos 25 años en Colombia se haya concretado la política pública de gobierno digital y, por último, analizar datos a nivel nacional y de las principales ciudades que ayuden a interpretar la relación (o no) del gobierno electrónico con los niveles de transparencia y de la percepción de satisfacción con la vida de la ciudadanía.

El tema del gobierno electrónico ha tomado relevancia con la entrada al nuevo milenio, en gran medida por la necesidad de expandir a los lugares más recónditos el accionar gubernamental, en especial impulsado desde el gobierno central y apoyado fundamentalmente en las conocidas Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación -NTIC-. El grado de industrialización de los países es un factor determinante para alcanzar grados de profundización importantes en el propósito de digitalizar a las administraciones públicas, no sólo hablando del fortalecimiento de las capacidades estatales como tal (infraestructura física y digital,

empoderamiento de los funcionarios, competencias, entre otros), sino también en el relacionamiento del e-government (como medio y no como fin) con las políticas públicas encaminadas directamente al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.

## Capítulo 1. Marco conceptual

Uno de los objetivos fundamentales por los que existe la administración pública es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Alrededor de este propósito no menor se han generado perspectivas teóricas de la “cosa pública” que han sido planteadas a lo largo de la historia reciente, trazando de cierta forma una línea conductual histórica acumulativa, que surge como una superposición de ideas que han ido enriqueciendo el quehacer público a lo largo del tiempo. Para comenzar, es importante destacar la definición que Weber nos da del Estado, cuando en su texto *“Economía y Sociedad”* menciona que *“por Estado debe entenderse un Instituto Político de actividad continuada, cuando y en la medida que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”* (Weber, 2002, p. 44). En esta definición resaltan los conceptos de legitimidad como la validación social y/o colectiva del poder por un grupo específico de personas, y la coacción física como el medio legal del que hace uso el Estado para mantener el orden y el estado de derecho en determinado territorio.

Pasando por el llamado Estado liberal, reconocido tácitamente durante el devenir de los siglos XVII y XVIII, en el que se empezaron a delinear los límites políticos o fronteras, se definieron los primeros lineamientos de institucionalidad, mediante un marco normativo básico y en pro de conseguir seguridad, tanto entre los semejantes y cercanos como con los que estaban fuera; se dieron los primeros pasos para separar “lo político de lo administrativo”. Entrado el siglo XIX, se afianza la necesidad pública de distanciar al poder “concentrado” o totalizador, y, en este período acompañado de una gran diversificación del trabajo y consigo un crecimiento económico sin precedentes, entramos al siglo XX, en el que luego de la conocida como la “gran depresión” se consolidaría lo que conocemos con el “Estado de bienestar”.

Este Estado de bienestar, que tuvo su apogeo en las décadas centrales del siglo XX, y que se caracterizaba por un Estado-nación que “actuaba como sujeto único y que se constituía en el foro principal y punto de referencia obligado del futuro de la sociedad” (Jaime & Sabaté, 2005, p. 61), comenzó a desvanecerse con la crisis de la década de los años 70s, y fue entonces donde comenzaron a emerger

las perspectivas teóricas acerca de la administración pública que han dominado esta esfera en las últimas décadas. Surge entonces la denominada *new public management* o Nueva Gestión Pública (NGP).

La NGP, planteada como un diálogo, y no una teoría, que busca definir las pautas para que la administración pública sea buena y responsable (Barzelay, 2003), trató justamente de “optimizar” el tamaño y las funciones de ese Estado Bismarkiano y Keynesiano que durante décadas no había dejado de “engordar” hasta caer en obesidad, con medidas de ajuste estructural que se resumieron en los postulados del economista inglés John Williamson que se conocerían a la posteridad como el “Consenso de Washington”. Casi paralelamente, como una versión mejorada de la NGP, surge la gobernanza como “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas” (Aguilar, 2008; Zurbriggen, 2011).

La gobernanza como término manejado en los ámbitos académico y político comenzó a utilizarse con fuerza a inicios de la década de los noventa, con la intención de reemplazar lo que hasta entonces se conocía como dirección política. Este cambio de sentido en la denominación de la forma de gobierno conocida desde los años setenta encarnó transformaciones de las instituciones, la forma de hacer política y las regulaciones en los estados occidentales modernos (Mayntz, 2006). Este cambio de enfoque gubernamental ya fue avisado por autores como Crozier, Huntington y Watanuki, cuando en 1975 en su libro “La crisis de la democracia” hablaron de los desequilibrios/sobrecargas de las democracias de aquel entonces (Aguilar, 2008).

Con el origen de la NGP se empieza a hablar del nuevo institucionalismo, pero no es sino hasta el eclipsamiento de la NGP a manos de la gobernanza y en lo posterior, que los conceptos de neoinstitucionalismo y gobernanza manifiestan tener un estrecho vínculo, especialmente a partir de la importancia que tienen los marcos institucionales en el funcionamiento de lo público, y por otro lado en la reflexión a escala supraorganizativa “en la que, mientras las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones –y otros actores- actúan, en la expresión de North, como “jugadores” y las interacciones propias de esos juegos poseen una dimensión trascendente” (Longo, 2009, p. 1).

El neoinstitucionalismo es una escuela de pensamiento que surgió a lo largo de la década de los ochenta, teniendo como principal foco de análisis las

instituciones. Estas se evidencian de diferente forma, dependiendo del “ambiente” o del medio en el que se las estudia, por lo que “en un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del Estado y de sus Administraciones públicas es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario para ello” (Prats, 2007, p. 596), por lo que es menester “definir un modelo de Estado autóctono como resultado del pacto social de cada país e implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación” (Ramió, 2001, p. 26).

El neoinstitucionalismo ha definido que las instituciones son las reglas del juego muchas veces abstractas, en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (North, 1993; Ramió, 2001; Prats, 2007; March & Olsen, 2013). Estas reglas del juego pueden ser formales (normas, reglamentos, leyes, etc. ) e informales (acuerdos tácitos de cómo funcionan las cosas en un determinado asunto, en un lugar y tiempo definidos), y aunque “las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas” (North, 1993, cap. I).

Esta diferencia de temporalidad existente entre instituciones y los que detentan el poder de turno es corroborado por Powell y Dimaggio (1999) cuando afirman que la adaptación de las instituciones a los intereses no es inmediato, sino que su evolución es lenta y de formas que no pueden predecirse. En el análisis de esta articulación entre instituciones y organizaciones, North afirma que

La interacción entre ambos determina la interacción del cambio institucional. Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones (North, 1993, cap. I).

Prats va un poco más allá al afirmar que “Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada sociedad” (Prats, 2007, p. 592). El autor afirma que según informes del Banco Mundial, “el Estado ideal es el que se encuentra en un intermedio del Estado Megalómano de Prebish y la ISI, y entre el Estado minimalista de la larga noche neoliberal” (Prats, 2007, p. 589). El Estado debe ser el garante de brindar elementos

estructurales para que la población logre niveles adecuados en su calidad de vida, siendo “de conocimiento público que las instituciones constituyen un elemento central para promover el desarrollo económico. El Estado en sí mismo es la institución central de las sociedades modernas; es una organización que, por sí misma, impulsa las instituciones normativas” (Bresser, 2006, p. 1).

Cuando una sociedad cuenta con instituciones claras, bien definidas, fuertes y que propendan a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, entonces se puede hablar de que se cuenta con un Estado preocupado por la calidad de vida de sus habitantes, lo cual redundará finalmente en que estos alcancen la felicidad. Se puede decir que una persona es feliz cuando aprecia la totalidad de su vida presente de forma positiva y experimenta placer con su entorno, lo que hace, etc. (Moncayo, 2019). Al respecto

Los economistas Frey y Stutzer, que actualmente son referentes a escala mundial en el tema, han determinado que la felicidad depende de tres conjuntos de factores: factores demográficos y de personalidad, como edad, género y circunstancias familiares, así como nacionalidad, educación y salud; factores económicos, en particular el desempleo, el ingreso y la inflación, y, finalmente; factores políticos tales como el alcance de las posibilidades de los ciudadanos para participar en la política y el grado de descentralización gubernamental (Moncayo, 2019, p. 314).

Cuando los gobiernos involucran a las sociedades a participar de manera activa en las decisiones relevantes, se generan mejoras en la calidad de vida de las mismas. Las instituciones democráticas, en particular el derecho a participar en las elecciones y votar sobre cuestiones, contribuyen así a la felicidad de los ciudadanos (Frey & Stutzer en Moncayo, 2019, p. 316). Esta participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es, junto a la transparencia y la colaboración, los pilares fundamentales de lo que se conoce como Gobierno Abierto -GA- (Aguilar, 2008; Oszlak, 2013).

Antes de continuar revisando la filosofía del GA, será importante revisar con mayor detalle lo que en este contexto significa la transparencia:

La transparencia es un tema relevante en la actualidad debido a que es demandada por la sociedad. La tendencia al incremento de la transparencia viene originada por el asentamiento de la democracia en el mundo occidental, lo que ha provocado la solicitud del libre

acceso y movilidad de la información por parte de la sociedad y por las evidencias que apuntan que existe una relación directa entre transparencia y competitividad (Perramon, 2013, p. 11).

Para Oszlak & Kaufman (2014), desde que se lanzó la iniciativa de GA, la transparencia se ha consolidado como el primer requisito para su efectividad. Los autores recuerdan que Weber utiliza la figura de la “caja negra” para hacer alusión al funcionamiento del gobierno, “vedada al conocimiento del público, donde el secreto y el ocultamiento de la información se justifican por supuestas razones de Estado, es natural suponer que todo esfuerzo de apertura debe incluir necesariamente un incremento de la transparencia” (Oszlak & Kaufman, 2014, p. 22).

La necesidad de mayor transparencia exigida desde la ciudadanía a los gobiernos tiene varias razones, entre ellas se destacan tres: Por un lado los crecientes actos de corrupción que experimentan nuestras sociedades, en segundo lugar los cambios cada vez más veloces en las nuevas tecnologías y, finalmente, los entornos económicos en crisis que actualmente se perciben con mayor frecuencia (Perramon, 2013; Oszlak & Kaufman, 2014). Y aunque estos son fenómenos histórica y relativamente recientes, las acciones para transparentar la información tienen documentación en los Estados Unidos en el siglo XVIII, cuando en ciertas comunidades la ciudadanía logró tener reuniones privadas con los servidores públicos (Perramon, 2013).

Es en este contexto en el que el concepto de GA “entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales” (Oszlak & Kaufman, 2014, p. 7). Entrados en la tercera década del siglo XXI, las tecnologías de la información y el conocimiento son una herramienta fundamental que no sólo denotan un cambio de época, sino un cambio de estilo de vida y, por ende, una nueva forma de gobernar y ser gobernados, con interacciones cada vez más fuertes e imbricadas.

El GA, como el término lo indica, se caracteriza por el no ocultamiento de información hacia la ciudadanía, principalmente con el fin de empoderar a esta y de dar apertura para que pueda participar en los asuntos públicos, pueda colaborar y se genere un ambiente de transparencia en las relaciones Estado-sociedad (Oszlak & Kaufman, 2014). Es así que “esta nueva filosofía ha recibido el impulso decisivo generado por la disponibilidad de herramientas web 2.0, que hacen posible una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía” (Oszlak, 2013, p. 4). La web

2.0 es aquella que tiene como principal característica la interacción del cibernauta con las páginas web, y no se limita a una comunicación informativa de una sola vía como sucedía al inicio de la era del internet.

Si bien en los últimos años en los países de la región se ha avanzado en los niveles de conectividad y en el acortamiento de las brechas tecnológicas, se puede afirmar que contar con mejor conectividad y acceso al internet no es suficiente. Si bien es cierto que

Las TICs han transformado profundamente la forma de informarnos y comunicarnos, la tecnología también contribuirá a “forzar” una cultura de la transparencia y la participación ciudadana, en la medida en que Estado y sociedad civil adviertan que todo el ciclo de las políticas públicas puede beneficiarse del aporte y la inteligencia colectiva de ambas instancias y que, en consecuencia, manifiesten una firme voluntad política y cívica para lograrlo (Oszlak, 2013, p. 5).

Los gobiernos, al momento de incluir innovaciones tecnológicas de este tipo, no se preocupan de diferencias entre los términos de GA o Gobierno Electrónico -GE-, por un lado porque aunque sean dos conceptos diferentes se encuentran íntimamente relacionados y por otro lado, porque todo esfuerzo para fortalecer y mejorar la gestión gubernamental constituyen avances en el desarrollo del GA (Oszlak & Kaufman, 2014). Asimismo, los conceptos de GA y GE se ven transversalizados por el principio de digitalización, que a su vez también atraviesa lo que significa la gobernanza (Aguilar, 2008; Gomis-Balestreri, 2017), es decir, se trata de una filosofía de hacer gobierno, ciudadanía y comunidad fundamentadas en la modernidad, los avances tecnológicos y el relacionamiento en redes.

Sin embargo, se podría estar hablando de un GA que no cuente con el componente informático, y al mismo tiempo de un GE que no sea necesariamente abierto, es decir podrían tener una relación nula. Pero la evidencia empírica demuestra que en la mayoría de países se han aplicado de forma conjunta, muchas de las veces con el GA como fin y el GE como medio. De cualquier modo, se tratan de conceptos muy imbricados en la práctica y con principios comunes: “Mejorar el desempeño del sector público, simplificar su gestión y facilitar la vinculación entre estado y ciudadanía” (Oszlak & Kaufman, 2014, p. 38).

En relación al concepto de GE, se puede evidenciar una evolución que no sorprende, considerando que el concepto en si manifiesta una estrecha vinculación

con un elemento en constante perfeccionamiento: la tecnología. Es así que mientras en 1998 la OCDE definía al GE como:

La aplicación de tecnologías basadas en internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas”, años más tarde la propia OCDE lo definió como “el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno”. El Banco Mundial lo define como “el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno” y las Naciones Unidas lo define como “la utilización de internet y la World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos (Naser & Concha, 2011, p. 11).

Con el propósito de definir un marco de referencia con el que se pueda medir el crecimiento y madurez de la aplicación del GE en un país, la ONU propone una escala con cinco niveles: 1) *Presencia emergente* (país comprometido pero sólo brinda información básica por la web), 2) *presencia ampliada* (expansión en número e interacciones de páginas web gubernamentales), 3) *presencia interactiva* (muchas entidades gubernamentales en la web e interacción más profunda como llenado y envío de formularios), 4) *presencia transaccional* (interacciones completas como servicio de visado, certificados, pago de multas) y, 5) *integración total* (acceso total a servicios integrados completamente) (Naser & Concha, 2011).

Este involucramiento tecnológico en las administraciones públicas no sólo repercute en mayor eficiencia de la gestión gubernamental, se trata también de un cambio cultural y de una mejora continua de las instituciones (formales e informales) que determinan los comportamientos y las formas de hacer las cosas en una sociedad (Naser & Concha, 2011; Diéguez & et al., 2015). Es común la práctica en países en vías de desarrollo de “imitar” o “benchmarkear” a los países desarrollados en sus prácticas tecnológicas, y las políticas de GE no han sido la excepción; sin embargo, los diferentes rankings a nivel mundial denotan que los países latinoamericanos aún estamos muy lejos de los niveles alcanzados por los países industrializados (Gascó, 2010).

Sin duda, el camino trazado por y para los gobiernos está enmarcado en el avance de la tecnología y sus medios. Los beneficios de esta política y forma de

gobierno son indudables: Mejoras en la gestión y en los procesos gubernamentales, costos reducidos y aumento en los niveles de efectividad transaccional en los servicios gubernamentales, legitimidad creciente basada en actos públicos transparentes y de conocimiento público, empoderamiento de la ciudadanía, entre otros (Diéguez & et al., 2015), los cuales en últimas cuadyuvan en la búsqueda del bienestar, la felicidad y la mejora en la calidad de vida de la ciudadanía.

## Capítulo 2. Colombia: Gobierno electrónico, felicidad y transparencia

La historia reciente de Colombia en relación a su administración pública y la tecnología tiene algunos altibajos, cuestión que analizaremos con más detalle. Sin embargo, algo indiscutible es que el país ha hecho ingentes esfuerzos para sumergirse en el concepto de Gobierno Electrónico, especialmente desde mediados de la década de los años noventa, convirtiéndose en uno de los países en América Latina más optimistas al respecto, repercutiendo en “una mejora en la capacidad colombiana de intervención en el territorio, donde la digitalización permitió llegar a ciudadanos tradicionalmente alejados de las administraciones” (Gomis-Balestreri, 2017, p. 25). A continuación un resumen de las principales etapas del diseño y aplicación de políticas públicas tendientes al desarrollo del GE en Colombia:

**Tabla 1.**

*Etapas en la implementación del Gobierno Electrónico en Colombia*

Años	Etapas	Características	Normativa/Planes
1995 - 1999	Estrategia de modernización del Estado	Se menciona por primera vez el uso de medios electrónicos, y se impulsa la gestión por resultados en la administración pública colombiana	Documento “Gestión Pública Orientada a los Resultados” (1995), Ley 2150 “Decreto Ley Anti trámites” (1995)
2000 - 2002	Implementación de estrategia de “gobierno electrónico”	Tenía el objetivo de convertir al Estado en un “usuario modelo” en el uso intensivo de tecnologías informáticas.	Directiva 02 emitida por el presidente Andrés Pastrana, Ley 790 “Estrategia nacional de Gobierno en Línea” (2002)

2003 - 2008	Arquitectura del gobierno en línea	Se dan tres acciones clave: 1) El Ministerio de Comunicaciones asume la responsabilidad de coordinar la Agenda de Conectividad (AC), 2) La AC definió los componentes tecnológicos del Gobierno en Línea y, 3) Se creó la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública.	Decreto 3816 “Estrategia gubernamental para entidades generadoras de información”, Documento CONPES 3292 “Proyecto de Racionalización y Automatización de Trámites” (2004), Ley 962 “Trámites a través de medios electrónicos” (2005), Ley 1150 (2007)
2008 en adelante	Publicidad y primeros grandes retos para el Gobierno en Línea en Colombia	Se entendió que el Gobierno había decidido colocar la plataforma electrónica como principal motor de cambio de las relaciones ciudadano-administración pública. El presupuesto para Gobierno en línea pasa de 17 billones de pesos en 2006 a 43 billones en 2008.	Decreto 1151 (2008) “Implementación Gobierno en Línea desde el Ministerio de Comunicaciones”, Ley 1341 “Ley de TIC” (2009), CONPES 3650 (2010), Plan “Vive Digital” (2010), Ley 1437 “Incentivo uso de TIC desde todos los estamentos públicos” (2011), Decreto 19 “Reforma procedimientos innecesarios en la Adm. Pública” (2012)

**Fuente:** (Massal & Sandoval, 2010; Cardona, Cortés, & Ujueta, 2015). Elaboración por el autor.

La tabla se resume en palabras de Gomis-Balestreri (2017) cuando afirma que el país “habría pasado de un Estado con baja territorialización y digitalización (años noventa) hacia un país con baja territorialización y alta digitalización (hasta final de la década del 2000) con una tendencia al reforzamiento en ambos desde inicio de 2010” (p. 31). Es indudable que el inicio de la historia del GE en Colombia se vivió de manera temprana, en relación con los demás países latinoamericanos, mediante la estrategia de modernización del Estado ejecutada en la segunda mitad de los noventa, pero cristalizado en el gobierno de Andrés Pastrana en el arranque del nuevo milenio.

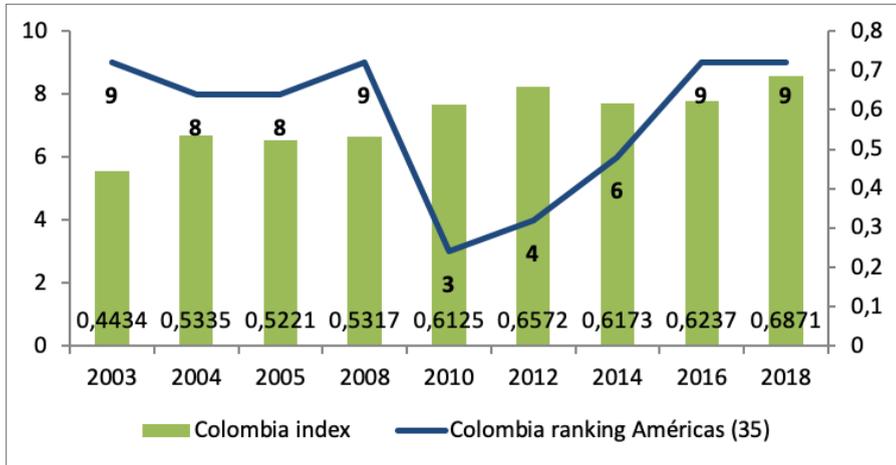
Es justamente el inicio de la década pasada (2010) el momento en que se estima que Colombia realmente aterrizó su política digital, especialmente a través de su formulación en los planes nacionales de desarrollo y el incremento de las páginas web institucionales gestionadas desde su administración pública para elevar sus niveles de efectividad (OECD en Gomis-Balestreri, 2017). Sin embargo, es necesario echar un vistazo dos años atrás, es decir, en el 2008, cuando se emite el “Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019 que buscaba crear una sociedad inclusiva y competitiva a través de las NTIC” (Gomis-Balestreri, 2017, p. 36), luego de lo cual “la digitalización de procesos administrativos surgió con fuerza, a partir del PND 2010-2014 denominado *Prosperidad para todos*” (Gomis-Balestreri, 2017, p. 36).

El incremento en los niveles de acceso al internet, aunado a la creciente masificación de la utilización de dispositivos móviles (como teléfonos inteligentes, computadoras portátiles, tablets, entre otros), sumando a esto que en Colombia hay cada vez más población joven o adulta joven (en comparación a los países industrializados), han permitido que las políticas enfocadas en la digitalización sean exitosas (Gomis-Balestreri, 2017). Al mismo tiempo, la presencia del Estado en el territorio se ha visto incrementada, resaltando el hecho de que la formulación e implementación del GE en Colombia ha recaído en tres instituciones principalmente, por un lado el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) que a partir del año 2003 recupera este rol, luego está el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con la responsabilidad de proveer información al gobierno para toma de decisiones y también apoyar el desarrollo socioeconómico, y Colciencias, “quien financia y coordina la política de innovación en tecnología dentro del país” (OECD en Gomis-Balestreri, 2017, p. 36).

Todo este esfuerzo gubernamental para implementar un GE en pro de la eficiencia en el caso colombiano tiene un alto componente nacional, es decir, es el gobierno central con sus matrices ubicadas en la capital y el territorio en forma de entidades desconcentradas las que han empujado con fuerza este ejercicio de digitalización de la administración pública. Es por esto que si bien en la figura 1 se puede observar como el país llega a ocupar el tercer lugar en el 2010 en toda América (únicamente superado por Estados Unidos y Canadá), al mismo tiempo se puede observar en la figura 2 que al comparar los niveles de gobierno electrónico y la felicidad en el país en los años 2012, 2016 y 2018, estos dos valores son disímiles.

Figura 1.

Clasificación de Colombia según el E-Government Development Index



Fuente: ONU 2019 (<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>) Elaboración por el autor.

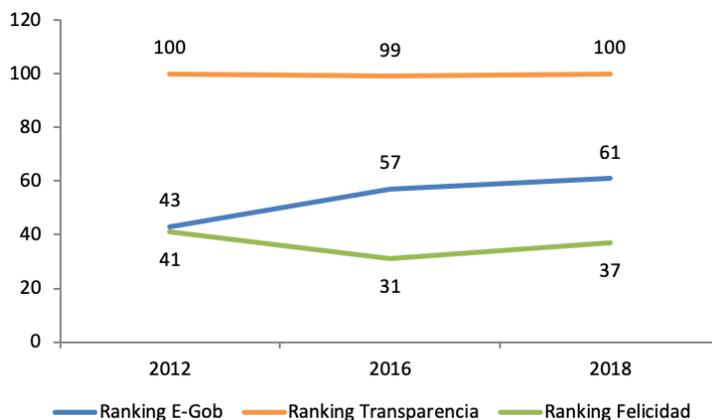
El indicador de “Desarrollo de Gobierno Electrónico” medido por las Naciones Unidas cada dos años, el cual se compone de indicadores de infraestructura de telecomunicaciones, capital humano y servicios en línea provistos mediante los portales electrónicos de las entidades públicas (United Nations en Martínez, 2017), llegó a colocar a Colombia en el tercer lugar en todas las Américas (entre 35 países) en el año 2010, superando a países como Chile, Argentina, México y Uruguay, y en el puesto 31 a nivel mundial, entre 193 países evaluados. Luego de esto, en el 2012, a pesar de haber subido en el índice de 0,6125 (2010) a 0,6572 (2012), descendió al puesto 4 en las Américas (siendo superado por Chile en esta ocasión) y al puesto 43 a nivel global. Esto da cuenta de que los niveles de competitividad a nivel mundial son cada vez mayores, y el país, aunque de manera tendencial a seguido creciendo en este índice, no ha podido mantener los niveles del 2010, llegando a ubicarse en la última medición (2018) en el puesto 9 en las Américas y el 61 a nivel mundial (ONU, 2019).

En la figura 2 se pone a consideración tres indicadores que en un análisis ex ante se podrían suponer relacionados. Por un lado, se observa que el ranking de transparencia del país es prácticamente el mismo en los años analizados, ubicándose

en el puesto 100 a nivel mundial, lo cual de por sí denota una percepción negativa a nivel general del manejo de la cosa pública en Colombia. Por otro lado, se observa que en el ranking de e-gobierno, el país ha decrecido pasando del puesto 43 (2012) al 61 (2018) y, al mismo tiempo y como tercer indicador, se aprecia que en el ranking de felicidad, medido a través de World Happiness Report que es elaborado por la Universidad de Columbia por medio del The Earth Institute y que “compara los niveles de satisfacción con la vida de cerca de 150 países alrededor del mundo” (Moncayo, 2019, p. 326), el país mejora en el 2016 pero vuelve a caer en el 2018, lo cual refleja que no existe correlación directa entre estas dos variables o que incluso llega a ser levemente inversamente proporcional, presentando un coeficiente de correlación de  $-0,6586$ .

Figura 2.

*Gobierno electrónico, transparencia y felicidad en Colombia (2012 – 2018)*



**Fuente:** ONU 2019, Transparency.org (2019), <https://worldhappiness.report> (2012-2018) Elaboración por el autor.

Se puede concluir en el análisis de la situación del GE en Colombia que, si bien a nivel nacional a partir del 2008 y más fuertemente con el PND 2010-2014 se ha avanzado mucho, la realidad territorial aún está marcada por la inequidad y brechas muy visibles, lo cual repercute en la calidad de vida de la población, en especial justamente en la que habita en las ciudades intermedias y pequeñas. Sin embargo, si bien a nivel nacional se considera que el país se encuentra en una buena situación respecto a la implementación del GE, lo cierto es que aún falta mucho

por hacer respecto a la profundización de la administración pública en la atención virtual, “basta ver que incluso donde hay elección, como en el caso de Bogotá, solo 8 % de los trámites se realizaron por medios electrónicos en 2015 (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C en Gomis-Balestreri, 2017, p. 40).

### Capítulo 3. El caso de Bogotá: Ser la capital no es suficiente

Luego de analizar la situación a nivel nacional del grado de penetración del GE y su aporte a la mejora de la calidad de vida de la población, trataremos de vislumbrar lo que está sucediendo a nivel de las ciudades colombianas y, de manera especial, trataremos de revisar el caso de Bogotá. En la ciudad capital se han llevado a cabo algunas iniciativas en los últimos años relacionadas al gobierno electrónico. Una de estas iniciativas considerada como emblemática es la denominada

Bogotá Abierta, que fue una iniciativa dirigida por la Alta Consejería Distrital de TIC de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Sin embargo, la idea inicial y la ejecución estuvieron en manos del Laboratorio de Innovación de la Ciudad Vivelab Bogotá, operado por la Universidad Nacional y albergado por la Facultad de Ingeniería. Desarrollado a finales de 2015, fue diseñado como una herramienta destinada a incentivar la innovación a partir de los aportes de la ciudadanía (Gomis-Balestreri, 2017, p. 38).

Esta plataforma lanzada a finales de 2015, le permitió al gobierno capitalino aprovechar la oportunidad de conocer más de cerca lo que los ciudadanos pensaban acerca de los desafíos y las posibles soluciones a las problemáticas de la ciudad cosmopolita (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. en Gomis-Balestreri, 2017). Con esto, la idea inicial se fue dejando de lado y el instrumento tecnológico serviría para la participación casi de manera exclusiva (Sierra en Gomis-Balestreri, 2017). Por otro lado, tenemos la experiencia con la iniciativa “Bogotá Abierta”, cuya plataforma se la considera amigable al usuario, con un éxito reflejado en los más de 22.000 comentarios; sin embargo, se ha detectado que el problema o debilidad se presenta con el uso que se le da a la información recopilada de manera posterior, ya “si bien hay un compromiso por parte de las administraciones distritales para escuchar a la ciudadanía, siguen existiendo limitaciones” (Gomis-Balestreri, 2017, p. 41).

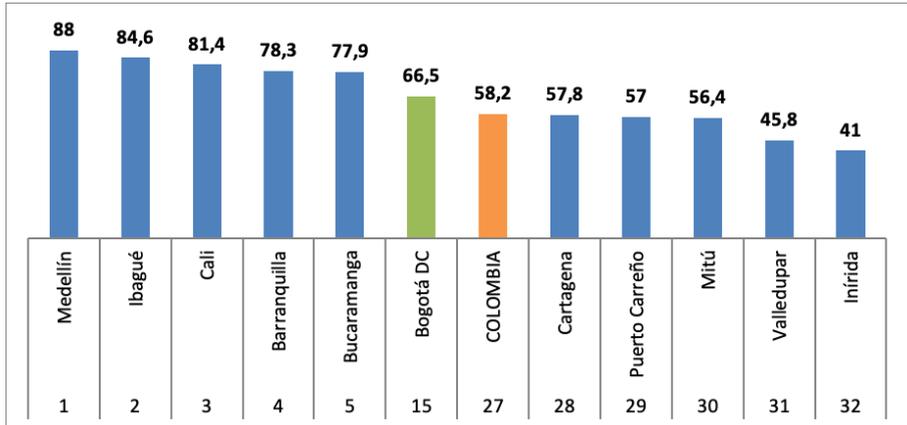
Adicional a esto, existe el problema de que en la ciudad aún hay muchas desigualdades en el acceso a las TIC, muchas veces originadas por las desigualdades económicas y los aún altos niveles de analfabetismo digital. Al respecto, en palabras de

la misma Alcaldía se podido identificar que “el ingreso per cápita es un determinante en el acceso y uso de las TIC en la ciudad, condicionando el comportamiento y la distancia tecnológica entre los diferentes grupos de la población, estratos y localidades bogotanas” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C en Gomis-Balestreri, 2017, p. 41). Es aquí donde se hace necesario no sólo montar todo un andamiaje tecnológico-digital por parte de las administraciones públicas, capacitar a los servidores públicos y emitir leyes que apoyen esta política de apertura y modernidad, es necesario también atender los problemas estructurales que viven las poblaciones más necesitadas en las ciudades.

En Bogotá, en su Plan de Desarrollo Distrital (2016), si bien se le da una gran relevancia al fortalecimiento de la NTIC, entre otras cosas por la intensión plasmada en su artículo 49 de convertir a la ciudad en una “Ciudad inteligente”, a partir de “incentivar la transparencia y un gobierno abierto (art. 57), modernizar las instituciones públicas del distrito (art. 58), donde se busca igualmente una unificación e interoperabilidad de los sistemas de información (art. 125)” (Gomis-Balestreri, 2017, p. 43), lo cierto es que “el plan de gobierno de Bogotá le apuesta las NTIC pero en ningún momento las relaciona con sus políticas destinadas a la cohesión social” (Gomis-Balestreri, 2017, p. 43).

Resultado de esto podría verse reflejado de cierta forma en los datos arrojados por el “Índice de Gobierno Digital -IGD- 2018”, lanzados por el MinTic y que consideran factores como: 1. Empoderamiento de los ciudadanos mediante un Estado abierto, 2. Seguridad de la información, 3. Fortalecimiento de la Arquitectura Empresarial y 4. Trámites y servicios en línea o parcialmente en línea. Este análisis se realizó a partir de la información proporcionada por 1.568 entidades consultadas en todo el país (con una cobertura del 96,1%), y determinó que Bogotá obtuvo un 66,5 en su IGD, lo que la ubicó en el puesto 15 de 32 ciudades capitales. Las ciudades con mejores calificaciones son Medellín (88), que es la segunda ciudad más grande e importante del país, seguida de Ibagué (84,6), Cali (81,4) y Barranquilla (78,3); en cambio, las ciudades peor calificadas son en su mayoría de la región costa o amazonía, lo cual también muestra la desigual atención del gobierno central respecto a recursos e infraestructura.

Figura 3.  
Índice de Gobierno Digital –IGD- y ranking por ciudad en Colombia (2018)

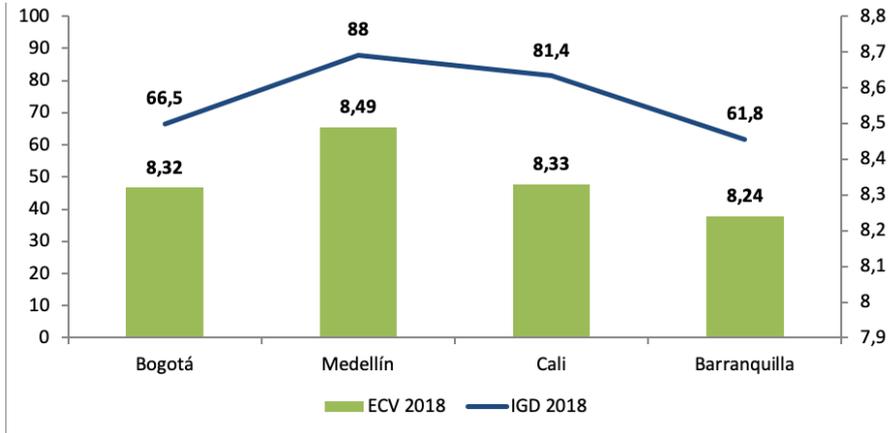


Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic, 2018) Elaboración por el autor.

Ahora bien, luego del análisis del IGD de forma independiente, se ha estimado oportuno el cruzarlo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) que mide el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y que considera la “calificación promedio de satisfacción con la vida en general y otros aspectos, en personas de 15 años y más” (DANE, 2018). Los resultados de este análisis del coeficiente de correlación de los datos para las cuatro ciudades más importantes del país es de 0,8754, lo cual nos indica que existe una relación directamente proporcional muy marcada entre el nivel de gobierno digital y el nivel de la calidad de vida en las ciudades del país. Por otro lado, revisando de manera particular los valores, se puede observar que Bogotá, a pesar de ser la ciudad capital y la más poblada del país, a nivel de gobierno digital y de calidad de vida de sus poblaciones, es superada por ciudades como Medellín y Cali, ambas ubicadas en la zona central del país también; y sólo supera a Barranquilla, que es una ciudad ubicada en la costa atlántica.

**Figura 4.**

*Encuesta de Calidad de Vida (ECV) e Índice de Gobierno Digital (IGD) para las cuatros ciudades más grande del país (2018)*



**Fuente:** DANE (ECV 2018), MinTic (IGD 2018). Elaboración por el autor.

Luego de hacer el análisis de la digitalización del gobierno a nivel nacional, y luego de aterrizarlo a nivel de ciudades, se puede destacar el hecho de que “la iniciativa e impulso ha residido principalmente en actores nacionales, confirmando que la digitalización ha sido tanto una política de Estado como una manera indirecta de modernizar y reafirmar el orden administrativo colombiano (Gomis-Balestreri, 2017, p. 37). Si bien esta conclusión conlleva a un resultado exitoso de las políticas públicas centrales en los temas de la implementación del GE y en general de la digitalización de las relaciones Estado-sociedad en Colombia, también es cierto que su aplicación aún es inequitativa en el territorio, lo cual se refleja en dos evidencias:

- 1) Por un lado, a nivel nacional no hay una relación directamente proporcional entre los niveles de GE y la felicidad de la población, lo cual podría estar reflejando que los esfuerzos del Gobierno central aún son limitados en territorios más pequeños y alejados, además de la falta de entusiasmo y recursos que podrían estar experimentando los gobiernos locales en relación a la digitalización de la administración pública en su jurisdicción.
- 2) En segundo lugar, y relacionado con la primera evidencia, es que aunado a que el Gobierno Central le ha dado prioridad a la implementación del GE

en las grandes ciudades (partiendo de la capital), el éxito de la digitalización de la administración pública en las ciudades depende fuertemente de las políticas locales que al respecto se generen. Esto se ve corroborado en los resultados mostrados en la figura 4, donde se pudo observar que las ciudades que mostraron mayores avances en la digitalización de sus gobiernos, también mostraron similares niveles en lo que respecta a la calidad de vida de sus ciudadanos, lo que generalmente repercute en mayores niveles de satisfacción con la vida o lo que podría también llamarse felicidad.

## Conclusiones

El concepto de gobierno vertical, unidireccional y aislado quedó sin piso en la década de los años setenta, cuando las crisis económicas, sociales y democráticas comenzaron a propagarse a nivel mundial. Es entonces cuando surgen ideas novedosas a cerca de las instituciones, que empezaron a valorar no sólo las reglas formalmente establecidas, sino también aquellas que aunque no estaban escritas, eran las que determinaban las relaciones Estado y sociedad. Estas relaciones a partir de entonces comenzaron a definirse más horizontales, interconectadas e interdependientes, ya que los gobiernos (la mayoría) reconocieron que eran incapaces de resolver las crecientes y cada vez más complejas demandas y necesidades sociales.

En este contexto histórico empiezan a surgir conceptos desde la academia, que luego se fueron posicionando cada vez con más fuerza en la esfera política y económica. Términos como Neoinstitucionalismo, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza empezaron a delinear y reorientar las cada vez más imbricadas relaciones entre los gobiernos, los mercados y las sociedades. Esta fue la dinámica en las postrimerías del siglo XX, que al inicio del XXI se vería aunado por un factor que cambió la forma de vida hasta el momento: las Nuevas Tecnologías en Información y Comunicaciones (NTIC).

Con el desarrollo casi exponencial que experimentaron NTIC a partir del nuevo milenio, estos nuevos conceptos en las administraciones públicas se ven fortalecidos e incrementados con la aparición de nuevas aristas y nuevos paradigmas: se empieza a hablar de la necesidad de abrir los gobiernos a la ciudadanía para transparentarlos y que la participación y colaboración de la ciudadanía sea más activa y efectiva, es entonces cuando se consolida el concepto de “gobierno abierto”.

De forma paralela y de cierta forma interseccionalmente, con las ideas de la democratización de la tecnología y la necesidad de que los servicios gubernamentales

abarquen cada vez más territorio y personas, toma fuerza el concepto de “gobierno electrónico” como política pública que serviría de medio para alcanzar un fin mayor: el ejercicio de los derechos y el bienestar de las personas, en especial las históricamente descuidadas.

Colombia fue uno de los primeros países en la región en comenzar a preocuparse en los temas relacionados a la búsqueda de efectividad en la gestión pública, con acciones que datan desde mediados de la última década del siglo pasado. En lo posterior, con el comienzo del nuevo milenio se aterrizan de mejor manera las ideas de digitalización nacional y no es sino hasta el 2008 cuando arranca la implementación de “Gobierno en Línea” a manos del MinTic, con lo cual consigue ubicarse en el 2010 cómo la tercera nación de todas las Américas con el mejor índice de GE, sólo superada por dos países industrializados, Estados Unidos y Canadá. En lo posterior se reposicionaría nuevamente Chile como referente en Latinoamérica, a pesar de que Colombia siguió demostrando buenos niveles de gobierno digital.

Si bien la historia colombiana en relación al GE en el nuevo milenio se la puede catalogar de exitosa, no todo es color de rosa:

Es de notar que la evaluación de Rodríguez (2006) sobre el estado de avance del gobierno electrónico en Colombia a nivel municipal, regional y nacional (p. 121) coincide con el propio diagnóstico estatal antes de 2010: a) ausencia de coordinación; b) digitalización predominantemente estática (sin interacción real); c) grandes desigualdades de acceso y oferta de NTIC por regiones; d) impacto reducido de la digitalización (Gomis-Balestreri, 2017, p. 35).

Este diagnóstico hecho hace casi una década, a tiempos actuales muestra un quiebre, y es precisamente tal vez el mayor hallazgo de esta investigación: Si bien la capacidad de gestión administrativa del gobierno central mejoró en el territorio a partir del impulso dado al GE, esto no se ha visto reflejado en una mejora de la calidad de vida en todo el territorio nacional, considerando de forma especial que en los lugares más alejados y olvidados de la Patria aún queda mucho por hacer, en especial en la articulación de la digitalización con políticas públicas socio-económicas y sobre todo las que deben impulsar los gobiernos locales en asocio al sector productivo; mientras que, por otro lado, en aquellas ciudades grandes, con mayores recursos, población y decisión política han podido

experimentar crecimiento sostenido, tanto de los niveles de digitalización como del estado de bienestar de sus poblaciones.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2013). ¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, estado y actores en la política argentina. Siglo XXI.
- Aguilar, L. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. ESADE.
- Barzelay, M. (2003). La nueva gerencia pública: Invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y Política Pública*, 12(2), 241-251.
- Bresser, L. (2006). El modelo estructural de gobernanza pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 36, 1-14.
- Cardona, D., Cortés, J., & Ujueta, S. (2015). Gobierno electrónico en Colombia: Marco normativo y evaluación de tres índices estratégicos. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(71), 11-34.
- DANE. (2018). *Encuesta de Calidad de Vida*. DANE.
- Diéguez, G., Gasparín, J., Sánchez, J., y Schejtman, L. (2015). *Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe*. CIPPEC.
- Gascó, M. (2010). Una aproximación neoinstitucionalista al gobierno electrónico: ¿A qué se enfrenta el Chief Information Officer en el contexto latinoamericano? En *XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 1-12). CLAD.
- Gomis-Balestreri, M. (2017). Del gobierno electrónico al BIG DATA: La digitalización de la gestión pública en Colombia frente al control territorial. *Opera*, 21, 25-53.
- Jaime, F., y Sabaté, F. (2005). Gobernanza e instituciones financieras internacionales: ¿Qué hay de nuevo en el apoyo a las políticas de desarrollo? *Documentos y Aportes*, 59-89.
- Longo, F. (2009). Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos. En *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 1-10). Salvador de Bahía: CLAD.
- March, J., y Olsen, J. (2013). Elaborating the "New Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 1-19). Oxford University Press.

- Martínez, P. (2017). “Seguro mató a confianza”: Desafíos para la adopción del gobierno digital en Colombia. *Inclusión & Desarrollo*, 5, 63-72.
- Massal, J., & Sandoval, C. (2010). Gobierno electrónico: ¿Estado, ciudadanía y democracia en Internet? *Análisis Político*, 68, 3-25.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el estado moderno. *Postdata*, 103-117.
- Ministerio de Tecnologías, Información y Comunicaciones de Colombia (2019). <https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7651.html>
- Moncayo, G. (2019). La economía de la felicidad y la inversión pública en Ecuador: Evidencias de una relación causal. *Estado y Comunes*, 8, 309-332.
- Naser, A., y Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. CEPAL.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- ONU. (2019). [publicadministration.un.org. https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center](https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center)
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC.
- Oszlak, O., & Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Red GEALC.
- Perramon, J. (2013). La transparencia: Concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 16, 11-27.
- Powell, W., & DiMaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Prats, J. (2007). Administración pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque neoinstitucionalista. En C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 585-612). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional. *Reforma y Democracia*, 21, 1-28.
- Transparency International. (2019). *Publications*. <https://www.transparency.org/whatwedo/publications>
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

World Happiness. (2012-2018). *World Happiness Report*. <https://worldhappiness.report/>

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 11(38), 39-64.