

# PORTALES ELECTRÓNICOS, UN NUEVO FOCO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CASO GOBERNACIÓN DE NARIÑO, COLOMBIA

---

**Lucero Cabrera Benavides\***

Universidad CESMAG

✉ [luce.c008@gmail.com](mailto:luce.c008@gmail.com)

Recibido: 26 de octubre 2023

Aceptado: 4 de agosto de 2024

DOI: 10.46553/colec.35.2.2024.p57-83

**Jalal Nasif Arciniegas\*\***

Universidad CESMAG

✉ [nasifjalal@gmail.com](mailto:nasifjalal@gmail.com)

**Resumen:** El presente es producto de una investigación, la cual estudia la relación existente entre participación ciudadana y portales electrónicos caso Gobernación de Nariño, Colombia 2017-2018, dentro de los nuevos esquemas de desarrollo de las democracias actuales.

El objetivo principal es establecer la posibilidad de participación ciudadana a partir del diseño del portal electrónico de la gobernación de Nariño teniendo como objetivos específicos identificar las normativas y caracterizar las estrategias que incorpora el portal.

---

\* Magister en Política Comparada, Flacso Ecuador. Magister en Docencia Universitaria, Universidad de Nariño. Socióloga, Universidad de Nariño. Docente Tiempo Completo, Departamento de Humanidades, Universidad CESMAG.

\*\*Magister en Neuropsicología y Educación, Universidad Internacional de la Rioja. Licenciado en Filosofía y Letras, Universidad de Nariño. Docente Tiempo Completo, Departamento de Humanidades, Universidad CESMAG.

La presente sigue un diseño metodológico descriptivo a partir de técnicas de recolección de datos: análisis de documentos y la caracterización del portal electrónico de la Gobernación de Nariño.

Entre los resultados que presenta el artículo se encuentra que el diseño del portal electrónico de la gobernación de Nariño se construye en base a una cantidad de información y datos que almacenan las distintas dependencias, respecto a los procesos de gestión pública que realizan a diario.

**Palabras clave:** portales electrónicos; TIC; participación ciudadana; rendición de cuentas; inclusión ciudadana; gobernanza

## **ELECTRONIC PORTALS, A NEW FOCUS FOR CITIZEN PARTICIPATION: THE CASE OF GOBERNACIÓN DE NARIÑO, COLOMBIA**

**Abstract:** This is the product of an investigation, which studies the relationship between citizen participation and electronic portals in the case of the Government of Nariño, Colombia 2017-2018, within the new development schemes of current democracies.

The main objective is to establish the possibility of citizen participation based on the design of the electronic portal of the government of Nariño, with the specific objectives of identifying the regulations and characterizing the strategies that the portal incorporates.

This document follows a descriptive methodological design based on data collection techniques: document analysis and the characterization of the electronic portal of the Government of Nariño.

Among the results presented in the article is that the design of the electronic portal of the government of Nariño is built based on a quantity of information and data stored by the different agencies, regarding the public management processes they carry out daily.

**Keywords:** Electronic Portals; TIC; Citizen Participation; Accountability; Citizen Inclusion; Governance

## I. Introducción

Los portales electrónicos surgen a finales del siglo XX como un mecanismo de participación ciudadana, facilitando la comunicación entre gobierno y sociedad. El mecanismo incorpora las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) a espacios de administración de gobierno, su propósito es mejorar los servicios para los ciudadanos, la agilización de trámites, la transmisión de información y procesos de interacción con el aparato burocrático.

De esta forma, los portales electrónicos se establecen como un medio importante de participación ciudadana desde la institucionalidad, el cual permite la interconexión de los distintos procesos de gestión pública. No obstante, requiere de un manejo de información transparente por parte de los administradores, dado que en muchas ocasiones la información puede ser manipulada, generando desconfianza entre las personas.

Igualmente, en la instauración de portales electrónicos de gobierno, una de las grandes preocupaciones que surge es la apropiación ciudadana de medios digitales dispuestos para la participación y de los canales de control de información que se pública y trasmite a la ciudadanía.

Autores como Sartori (1999) manifiestan la preocupación de que herramientas creadas por los gobiernos limiten la participación ciudadana, reduciendo los procesos de representatividad en la gestión pública, lo cual pone en riesgo el progreso de los llamados gobiernos electrónicos que propenden por mejorar los lazos de comunicación y de transparencia entre las entidades públicas y ciudadanos.

Por ello, autores como Marshall (2007) sugieren el reconocimiento de derechos y deberes de los ciudadanos en los diferentes canales de participación de los gobiernos, donde se garantice su participación a través de mecanismos que no influyan negativamente en el pensar y accionar de las personas.

De lo anterior, es pertinente explorar una experiencia exitosa con el fin de comprender la incidencia de dichos medios de participación, para el caso se indaga el diseño de portal electrónico de la gobernación de Nariño Colombia, 2017-2018, en tanto se enmarca como una experiencia andina de gran reconocimiento por la Alianza de Gobierno Abierto, a partir de teóricos de la democracia, autores de las nuevas tecnologías de la información y

comunicación (Tic) y expertos en temas de gobierno electrónico y gobierno abierto quienes en general sustentan la relación precisa entre nuevas tecnologías y participación ciudadana.

## **II. Fundamentos de participación ciudadana**

La participación ciudadana, desde Boaventura De Sousa Santos (2004, 34), se refiere a “influir directamente en las decisiones y controlar las mismas”. La definición de participación directa que se establece se complejiza en las sociedades actuales por el número de ciudadanos que la componen, principalmente el medio de representación que según Sartori se desarrolla en tres direcciones “a) con la idea de mandato o de delegación; b) con la idea de representatividad; c) con la idea de responsabilidad” (Sartori 1999, 257).

Lo anterior, en cuanto la representación responsable no es posible en la actualidad, donde las personas por su número no pueden reunirse hablar sobre temas de interés ciudadano, por el contrario, dichos temas quedan en manos de unos pocos. Como menciona Manin (1998): las funciones del gobierno se dejan a unos pocos, que han ahogado los intereses de los representados. El gran aumento de la población transformó trascendentalmente las instituciones y los ideales de representación de los gobiernos democráticos quedaron como evocación.

Para Manin (1998) la representación aparece en los estados modernos como una institución autónoma, su objetivo es promover las elecciones populares. A medida que aumenta el número de ciudadanos la oportunidad de congregarse y participar en asuntos de interés político es cada vez menor, tomar una decisión requiere de tiempo lo cual es escaso en la actualidad.

Frente a la independencia de los representantes ante los representados se encuentra el mecanismo de libre expresión, donde los gobernados pueden formar sus propias opiniones sobre aspectos políticos a través del fácil acceso a la información que brindan las nuevas tecnologías de la comunicación. Los mecanismos de libre expresión exigen que las decisiones que tome el gobierno se hagan públicas, actúa como un mecanismo de rendición de cuentas.

No obstante, como se ha mencionado, el compromiso ciudadano se presenta como un factor problematizado en las sociedades actuales, la mayor parte de los ciudadanos han perdido el interés y la voluntad de participar en las decisiones de gobierno, lo cual puede deberse a las condiciones demográficas y la cantidad de asuntos que hacen parte del estilo de vida de las personas en las sociedades modernas. Así mismo, la falta de debates e involucramiento en asuntos públicos podría causar que los ciudadanos tomen una posición limitada frente a las decisiones de gobierno.

O'Donnell, al igual que Przeworski (1998), comprende que “el funcionamiento real de las democracias no resulta únicamente de las acciones de individuos sino también de entidades colectivas tales como partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, asociaciones de intereses, corporaciones, varias burocracias y otros” (O'Donnell 2010, 44). Necesita de una voluntad burocrática que reconozca la diversidad y disponga de mecanismos reales de participación y control estatal que sean apropiados por los ciudadanos.

En la actualidad, según los postulados sería de gran relevancia reformular las democracias a partir de nuevos mecanismos que incentiven los procesos de rendición de cuentas, como señala Manin: “el gobierno representativo no es un sistema en el que la comunidad se autogobierna, sino un sistema en el que las políticas y las decisiones públicas son sometidas al veredicto del pueblo” (Manin 1998, 236).

De esta forma, la participación ciudadana demanda del fortalecimiento de instituciones democráticas, a través de nuevos canales de comunicación, canales que incentiven la comunicación entre ciudadanos y gobierno. El propósito es recuperar la confianza y legitimidad de los regímenes a partir del uso de las nuevas tecnologías, las cuales pueden favorecer la participación.

Por ello, los dispositivos de comunicación e información dispuestos para la participación ciudadana podrían fomentar espacios inclusivos donde intervenga la mayor parte de la población. De esta forma, su diseño debe ser de fácil acceso, pertinente y corresponder a procesos de rendición de cuentas que empoderen a la ciudadanía.

De lo anterior, es necesario entender que los medios de comunicación e información pueden ser una oportunidad para la interacción de ciudadanos y gobiernos, podrían aportar a procesos de representación desde la teoría de

contrapesos y rendición de cuentas horizontal establecida por O'Donnell (2010). Los dispositivos de participación en su buen uso pueden trascender los canales de información y centrarse más en el desarrollo de propuestas ciudadanas.

De lo expuesto, se puede establecer la clara relación que existe entre participación ciudadana y tecnologías de información y comunicación. Por lo tanto, es preciso seguir profundizando en el tema y conocer cómo ha sido la evolución de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic), teniendo en cuenta su influencia en el desarrollo de las sociedades democráticas.

En el siguiente apartado se presentan teorías que discuten el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, por un lado, se expresan las potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) en cuanto a canales de interacción y acceso a la información y por otra parte se menciona como las Tic han sido un medio procedimental de transmisión de información, que actúan como un obstáculo al desarrollo de principios de participación ciudadana.

Los postulados que se desarrollan a continuación sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic), permiten profundizar en los problemas de asimetrías de información que existen entre ciudadanos y gobierno. Y el tema de manipulación de datos que puede presentarse en aquellos que tienen el control de las Tic.

### **III. Debates sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación**

Las nuevas tecnologías de comunicación e información (Tic) se refieren al uso actualizado de herramientas y técnicas para mejorar los procesos de información, su desarrollo se remite a la década de los años 90. Son un nuevo paradigma que dinamiza el accionar de las personas; por tanto, corresponden a un contexto interconectado por redes que facilitan la comunicación para el desarrollo de actividades diarias.

Para Cabero, las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) son procesos de interfaz que aportan a los canales de interacción en diferentes escenarios del mundo dado que “las Tic giran en torno a tres

medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; pero giran, no sólo de forma aislada, sino lo que es más significativo de manera interactiva” (Cabero 1998, 198). Las Tic permiten interconectar a las personas de manera inmediata pese las grandes distancias que complejizan las sociedades modernas.

Dentro de las tecnologías activas, internet es la herramienta que posee mayor relevancia e influencia en la actualidad, dado que es una forma de comunicación que penetra los distintos contextos sociales, económicos y políticos. Internet permite comunicar culturas y genera nuevos procesos de conocimiento que transforman la visión de cómo se concebían las cosas respecto a tiempo y distancia.

Según Belloch (2012) internet actúa como una red de redes a nivel global, facilita el acceso a la información desde cualquier ordenador que esté conectado a la web. Belloch y Cabero (1998) coinciden en que las características más destacadas de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) son: información multimedia, proceso de transmisión de información; la interactividad como procesos de intercambio; la inmaterialidad; la instantaneidad e innovación como sus principales.

De esta manera, las nuevas tecnologías de la información al estar inmersas en la cotidianidad se relacionan de forma directa con los procesos políticos de cada sociedad, las Tic influyen en todos los campos de la democracia pues dinamizan los procesos de interacción social guiados a una participación activa para los procesos de gobernanza.

En la medida que el sector público incorpora las nuevas tecnologías de la información al aparato burocrático, se despliegan procesos eficaces de interacción entre ciudadanos y administraciones públicas, lo cual favorece la participación activa, por ello: “es importante entender cómo el intercambio de información entre la administración y ciudadanos puede transformar significativamente la forma en que opera la esfera pública” (Criado y Rojas 2015, 48).

No obstante, la innovación tecnológica al relacionarse de forma directa con el personal burocrático puede complejizar el manejo de información. Como menciona Echeverría (1998) al crearse nuevos espacios de comunicación, se da paso a estructuras específicas de poder que intervienen en los contenidos, por ello “empresas transnacionales controlan el acceso y el funcionamiento del espacio electrónico” (Echeverría 1998, 73).

La difusión de información a través de nuevas tecnologías supone un conflicto de conocimiento, existe un choque de valores en el flujo de la información. Los países que cuentan con tecnología avanzada se rigen bajo principios de eficiencia e instantaneidad dejando de lado principios de transparencia en la información; el uso de tecnologías desde la instrumentalidad se dirige únicamente a consultas y trámites de información en línea.

De lo anterior, las nuevas tecnologías de información se establecen como un reto para las sociedades democráticas actuales. De la misma manera, el manejo apropiado de canales de comunicación y acceso a información transparente, son temas que deben trabajarse en los gobiernos. Como menciona Gil-García (2012), las instituciones deben comprometerse con la capacitación y el acceso de nuevas tecnologías, por medio de factores organizativos y ambientales que se aplican a las redes digitales.

En igual forma, el principio de responsabilidad reclama de una ética y de un compromiso social por parte de los ciudadanos, para que no se desliguen de las problemáticas sociales, solicita de un proceso de reflexión sobre la forma como se están apropiando los dispositivos de participación digital. Como menciona Aggazi (1992) las tecnologías no pueden entenderse como un sistema exógeno, las Tic no son un sistema cerrado y demandan de un empoderamiento social.

Como tal, las teorías señalan que el uso de las tecnologías de la comunicación y la información pueden ser muy productivas y contribuir a los regímenes democráticos en procesos participativos, en tanto mejoran los canales de comunicación. No obstante, uno de los graves problemas que enfrenta el uso de las Tic es la manipulación de información que puede existir.

En la siguiente parte, se trabajan los conceptos de gobierno electrónico y gobierno abierto como dispositivos de participación ciudadana digital, teniendo en cuenta los debates que existen en el uso de tecnologías y los fundamentos de participación ciudadana trabajados con anterioridad, lo cual enmarca su desarrollo como canales de interacción entre gobernantes y gobernados.

#### **IV. Gobierno electrónico y gobierno abierto**

Las teorías que estudian las bases y la contribución de gobierno electrónico a gobierno abierto abarcan debates sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) y fundamentos de participación ciudadana. Principalmente se enfocan en la evolución del concepto, los objetivos que persiguen y la clase de participación que se propone alcanzar.

Inicialmente el surgimiento de portales electrónicos de gobierno se remonta a finales del siglo XX, época en la cual se involucra las nuevas tecnologías de información (Tic) en los aparatos administrativos con el propósito de crear administraciones eficientes, eficaces y transparentes, a través del mejoramiento de los canales de comunicación que aportan a la construcción de políticas públicas y a procesos de rendición de cuentas.

Al gobierno electrónico le corresponde un cambio histórico que trastoca las sociedades tradicionales, donde la información se convierte en el eje central para el desarrollo. No aplicar el concepto de información abierta (Open Data) retrasa “la competitividad, el desarrollo de la ciencia y la sociedad, y en definitiva el progreso de nuestra civilización” (Sarasqueta 2014, 154).

En América Latina las bases de gobierno electrónico se sustentan en la formulación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), la cual plasma ciertos ideales de conceptos, valores y orientaciones de utilidad para su diseño, implantación, desarrollo y consolidación como herramienta coadyuvante de la mejora de la gestión pública iberoamericana. Entre sus ideales se encuentra el fácil acceso a la información de gobierno, la eliminación de barreras y la promoción de la igualdad ciudadana para la toma de decisiones de la administración con el fin de contribuir a una gobernanza de INTERNET.

Desde esta visión, el fácil acceso a la información de portales electrónicos contribuye a una apropiación de conocimiento de ciudadanos en tanto la información es sinónimo de poder, de esta forma el uso responsable y transparente por parte del gobierno como de los usuarios es fundamental. Según Sarasqueta, la información no se reduce a un manejo de contenidos, es un sistema que afecta a todas las partes del sistema

político, “ello significa que el conocimiento y dominio de su sistema garantiza el liderazgo y predominio del poder” (Sarasqueta 2014, 160).

De lo anterior, es pertinente contar con información clara desde los portales electrónicos, como mencionan Criado y Rojas (2015), la socialización de la información por parte de los gobiernos facilita la comunicación con los ciudadanos, permite un conocimiento a fondo de las necesidades sociales en torno a las cuales se podría fundamentar el desarrollo de políticas públicas.

Uno de los inconvenientes que señalan los portales electrónicos en cuanto a procesos de transparencia es la saturación de información, puesto que puede generar confusión en los usuarios. La información en cantidad no permite un discernimiento de contenido, lo importante es hacer un uso adecuado de información desde el empoderamiento social.

Desde otra perspectiva sobre gobierno electrónico, alejada del ideal que representó en su momento sobre administraciones eficientes, eficaces y transparentes, se desarrollan postulados sobre alcance de la información, las condiciones de acceso para la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Para Warf (2014) el gobierno electrónico aporta a la agilidad de trámites y servicios para los ciudadanos al realizar con eficiencia sus funciones digitales; sin embargo, se remite al plano consultivo más que participativo.

Fountain (2001) al igual que Warf (2014) advierte que el gobierno electrónico implica una reestructuración de las burocracias en torno a temas de participación ciudadana, de lo contrario se reduciría a servicio al cliente. De este modo, los gobiernos necesitan de una reestructuración de los aparatos administrativos que involucren a la ciudadanía en procesos de control gubernamental.

Desde estas posturas, es importante señalar que los ideales de gobierno electrónico se han visto frustrados debido a la débil asociación entre las instituciones públicas y los ciudadanos es un inconveniente en el manejo de los dispositivos digitales de participación, solicitan de una internalización por parte de la sociedad civil, como establecen Cohen et al. “la transparencia ‘otorgada’ desde arriba queda incompleta sin una parte social proactiva” (Cohen et al. 2010, 232).

Así pues, con el fin de rescatar ciertos ideales establecidos en el diseño de portales electrónicos de gobierno, a partir del año 2009 se habla de

gobierno abierto: su propósito es generar una innovación y reestructuración en los canales de información a partir de la difusión de datos públicos.

En la fase inicial se comprende al gobierno electrónico como un proveedor de información, posteriormente toma relevancia la figura de gobierno abierto, el cual rescata el principio de la participación en la creación de información y en la formulación de políticas públicas, “se trata de que la utilidad de dichas políticas sea determinada en función del intercambio y una amplia colaboración del gobierno con organizaciones tanto empresariales como de la sociedad civil” (Peschard 2017, 20).

El gobierno abierto surge luego de la crisis económica mundial, con el fin de solventar las demandas públicas, se establece “como una doctrina política, la cual sostiene que: los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación” (Irekia 2010, 15).

Según Wirtz y Birkmeyer (2015), “[e]l gobierno abierto es un proceso multilateral, político y social, que incluye en particular la acción transparente, colaborativa y participativa del gobierno y la administración.” El concepto de gobierno abierto es en realidad una vieja historia de demandas de la sociedad de participación en la toma de decisiones, transparencia, apertura a una gobernanza no corrupta.

En el 2011 el gobierno de Barack Obama crea la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), como una iniciativa que permite vincular a los gobiernos con la sociedad civil. Según Peschard (2017) la AGA se centra en cuatro objetivos que son: rendición de cuentas; tecnologías e innovación; participación ciudadana que persigue el debate público y transparencia en la difusión de información.

Los principios del gobierno abierto tienen como base al gobierno electrónico en la medida que se orientan hacia la transparencia, ampliación y participación, “la teoría de la democracia participativa aparece como un intento de combinar adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos” (Conejero 2013, 3).

En el año 2015 se implementó el principio de autorregulación de gobiernos abiertos, en vista de que se hizo necesario realizar un seguimiento a iniciativas participativas de gestión pública ciudadana. Se tuvo en cuenta

la modernización en infraestructura de portales electrónicos y el fortalecimiento de mecanismos de participación que se ofrecían a la ciudadanía como son chats y foros.

En este sentido, el gobierno abierto impulsado por Estados Unidos aparece como un esfuerzo internacional por recuperar el principio de representatividad en las sociedades democráticas actuales a través del fortalecimiento de los lazos entre estado y sociedad. Su fin es legitimar las propuestas políticas, que requieren de cierta aprobación por parte de la ciudadanía.

De lo anterior, los portales electrónicos de gobierno desde la perspectiva de gobierno abierto solicitan de una socialización de tecnologías que hagan posible la rendición de cuentas horizontal, exigiendo un empoderamiento de dispositivos de participación electrónica por parte de los ciudadanos. Como menciona Sen (2014), no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño y evaluación de políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada.

Con todo y lo antes expuesto, las teorías que trabajan gobierno electrónico y su aporte a principios de gobierno abierto sostienen que la optimización de procesos de gestión pública y participación ciudadana, requieren de la disposición del gobierno y del interés ciudadano. A partir del reconocimiento del significado y alcance “que hoy tiene para todos los países de la región el empleo por los Gobiernos y Administraciones Públicas de las TIC” (Clad 2007,3).

En general las teorías que trabajan participación ciudadana, tecnologías de información- comunicación, fundamentos de gobierno electrónico y gobierno abierto, apuntan a que los dispositivos de participación electrónica se dirigen a potencializar ideales de la democracia. En general, sostienen que la participación abarca componentes de rendición de cuentas e interacción entre gobierno y ciudadanos.

## **V. Metodología**

La metodología que se usa para el presente artículo se sustenta en la revisión de fuentes secundarias de normativa y sobre la exploración realizada en su momento al portal electrónico de la gobernación de Nariño,

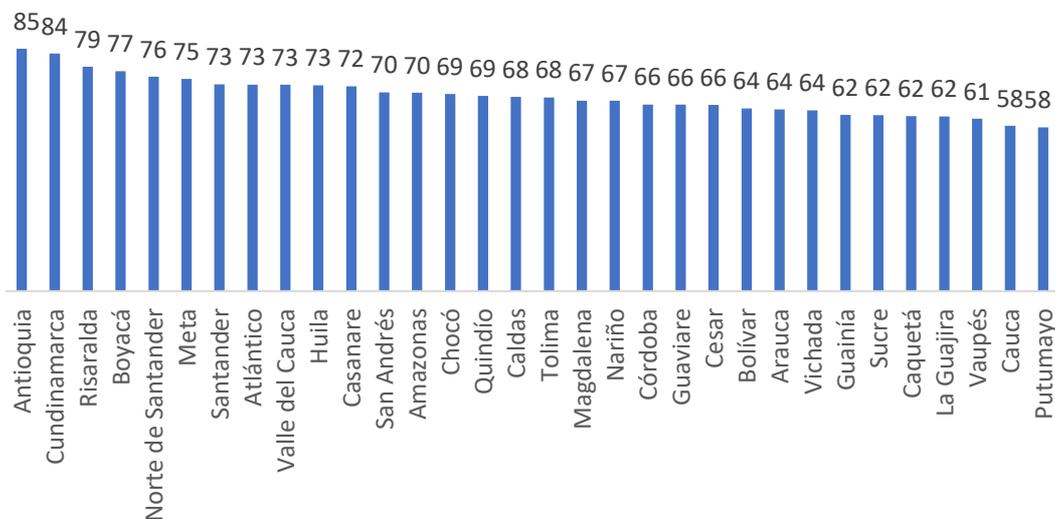
2017-2018. Respecto a la selección del caso, se tuvo en cuenta el portal electrónico de la gobernación de la Nariño, dado que es un referente en el impulso de estrategias digitales participativas a nivel nacional e internacional.

El caso de Nariño es un referente mundial por el diseño participativo que posee el portal electrónico de gobierno, denominado Gana. Asimismo, se tuvo en cuenta el periodo de estudio 2017-2018, dado que desde febrero 2017 se implementan las 13 herramientas participativas del portal y finaliza el proceso cuando se consolida el portal, siendo un medio para gestionar la política pública de gobierno abierto en Nariño, diciembre 2018. El periodo elegido permite comprender el proceso de implementación de las herramientas y su impacto en la comunidad.

En el plano internacional el departamento de Nariño es reconocido por las buenas prácticas de gobierno abierto. Nariño fue reconocido por la AGA al promover la participación de las comunidades a través de plataformas que permiten empoderar a la ciudadanía.

Desde Washington, se anunció que la AGA (Open Government Partnership) escogió a Nariño por el estilo de gobierno que se viene ejecutando de cara a las comunidades y fuera de los escritorios de las dependencias oficiales. Junto a Nariño, fueron galardonados gobiernos locales de Nigeria, España, Rumania y Filipinas. (El tiempo 2018, 4)

A nivel nacional según estadísticas del Ministerio de las Tic Colombia, 2017, Nariño ocupó un índice intermedio a nivel nacional en el desarrollo del portal electrónico de gobierno. Lo cual es importante rescatar dado que es un departamento pequeño que cuenta con recursos limitados.

**Gráfico 1. Índice de gobierno electrónico de Colombia 2017**

*Fuente: Informe Nacional GE 2018*

En el gráfico 1 se puede observar que Nariño -siendo un departamento pequeño-, presenta un índice de 67 en el desarrollo del portal electrónico, situándose por encima de departamentos como Cauca, Córdoba, Caquetá y Bolívar. La posición intermedia que ocupa no difiere a gran escala de departamentos como es Cundinamarca.

A nivel nacional Nariño es reconocido por el desarrollo de herramientas de anticorrupción en el portal electrónico (GANAPAE y GANA control). La herramienta GANAPAE permite dar un seguimiento a las alertas generadas por padres de familia, docentes y rectores sobre un programa de alimentación escolar de instituciones de educación pública, por su parte la herramienta Gana Control permite el seguimiento al presupuesto y contratación abierta.

De este modo, la selección del caso del portal electrónico de la gobernación de Nariño, al ser un referente en procesos participativos permite estudiar la posibilidad de desarrollar procesos democráticos desde dispositivos digitales. Es decir, comprender si el diseño de gobierno

electrónico brinda espacios de interacción entre ciudadanos y funcionarios para la rendición de cuentas e inclusión social o si su fin es la difusión y publicación de información, esto a partir de la revisión de documentos, datos descriptivos y la caracterización del portal.

## **VI. Resultados**

### *VI.1. Disposiciones legales de gobierno electrónico*

El apartado presenta un análisis de documentos tanto del contexto internacional, nacional como local que respaldan e institucionalizan el uso del portal electrónico de la gobernación de Nariño. Los documentos se analizan a partir de la revisión de los datos y servicios que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) Colombia y el perfil del portal electrónico de la gobernación de Nariño.

Desde el contexto internacional los lineamientos que amparan la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) en los aparatos burocráticos se encuentran en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y posteriormente la Alianza para el Gobierno abierto (AGA). En Colombia los portales electrónicos se respaldan en los lineamientos de gobierno digital y por último en el ámbito local se encuentra la política de gobierno abierto de Nariño aprobada en el mes de diciembre de 2018.

A nivel internacional en el año 2007 se creó la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico la cual reconoce la importancia del acceso a la información de gobierno, con el fin de activar la participación ciudadana.

Posteriormente en el año 2011 se declaró la Alianza de Gobierno abierto (AGA), que permitió la unión de más de 70 países, los cuales tienen como propósito desarrollar herramientas que promuevan el uso de las tecnologías de la información y comunicación (Tic) en los procesos participativos, “Un ejemplo es el portal de participación ciudadana Cónsul, creada con código abierto por el ayuntamiento de Madrid, que ha sido replicada en casi 80 localidades en el mundo” (Gobernación de Nariño 2018, 11).

Desde el plano internacional las políticas que amparan los portales electrónicos se dirigen a facilitar el acceso de los ciudadanos a la

información y a los servicios en línea como es el caso de Chile y Argentina, lo cual tiene que ver con uno de los principios que promueve: transparencia y apertura a información pública. No obstante, se desconocen principios básicos de participación y colaboración entre ciudadanía y estado.

Según Peschard (2017) el gobierno abierto se sustenta en la optimización de dos componentes básicos de gobierno electrónico: apertura de datos públicos por parte del gobierno, es decir información de libre acceso, para que pueda contrastarse con otro tipo de información y por otro lado apertura a procesos de formulación de políticas públicas por parte de la ciudadanía.

Colombia por su parte trabaja gobierno electrónico desde la perspectiva de gobierno digital, bajo la dirección del ministerio de tecnologías de la información y comunicaciones. Los portales electrónicos en Colombia se legalizan en el decreto único reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones 1078 de 2015.

Los portales electrónicos de Colombia se sustentan en cuatro componentes básicos: servicios en línea de alta calidad; impulso del empoderamiento y colaboración de los ciudadanos en el gobierno; mejoramiento de la gestión pública y garantía de la seguridad y privacidad de información.

De esta forma, los procesos participativos que se adelantan desde el gobierno de Colombia se acompañan de canales de comunicación en línea donde se atiende: inquietudes, sugerencias y reclamos de la ciudadanía respecto a la información que las entidades publican en los portales electrónicos de gobierno. De igual manera, desde el portal electrónico se recibe opiniones de los usuarios en relación a temas de interés que posteriormente busca analizar para la toma de decisiones.

Entre los trámites que facilita el gobierno electrónico de Colombia se encuentra la descarga de formularios. Cuenta con estrategias de apoyo en el diligenciamiento de formularios y el envío de trámites, “La entidad prioriza los procesos de optimización y automatización de los trámites y servicios con base en la caracterización de sus usuarios.” (Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación 2015, 16)

En consecuencia, es prudente que los dispositivos electrónicos se acompañen de mecanismos de vigilancia por ciudadanos, que ejerzan un control sobre el tipo de información que se brinda a la sociedad. Demanda de un trabajo articulado entre funcionarios públicos y ciudadanos para el

desarrollo de las democracias actuales como ha manifestado O'Donnell (2010).

En cuanto a las innovaciones que ofrecen los portales electrónicos de Colombia se tiene el acceso directo de ciudadanos a información de las entidades públicas a través de ventanillas únicas que se encuentran interconectadas dentro del portal. Todos los procesos de gestión pública que se facilitan desde los portales electrónicos cuentan con monitoreo de seguridad de información para garantizar su uso.

En esta parte la Alianza de Gobierno abierto (AGA) reconoce a Colombia por ser el único país miembro que promueve ocho compromisos transformadores en su plan de acción. Seis de los ocho compromisos optimizan el uso de tecnologías de comunicación e información desde los gobiernos como se menciona a continuación:

Legal App, Gobierno en Línea y Centro de Relevancia-Convertic, por ejemplo, son plataformas digitales que permiten el acceso de los colombianos a servicios de justicia, trámites e información para población con discapacidad visual y auditiva, respectivamente. El Archivo de DD.HH. y Memoria Histórica, por su parte, protege los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de la población víctima del conflicto, poniendo a disposición 240.000 documentos de archivo. (Anticorrupción 2018, 20)

Las seis iniciativas que se fomentan desde el portal de las Tic Colombia se encuentran distribuidas en diferentes ventanas. No obstante, el portal no cuenta con una sección propia para atender comunidades vulnerables, lo cual va en contravía de lo establecido en principios de inclusión gubernamental.

Para el año 2016 la gobernación de Nariño creó la secretaria de innovación y gobierno abierto y con ello se desarrolló el portal electrónico denominado (GANA), donde se consolidaron 13 herramientas digitales que buscan empoderar a la ciudadanía en temas de participación ciudadana y gestión pública. Entre las herramientas que se incluyen están: presupuesto, formas de contratación, declaraciones juramentadas, rendición de cuentas, entre otras.

De esta manera, el portal electrónico se respalda en la aprobación de la política pública de gobierno abierto de Nariño, aprobada en diciembre de 2018. La política se sustenta en la necesidad de fortalecer procesos de rendición de cuentas y apertura a la información basada en transparencia, participación y colaboración desde el uso de las Tic.

El objetivo de la política de gobierno abierto de Nariño es implementar acciones que garanticen prácticas de participación, rendición de cuentas y datos abiertos para la gestión pública desde las Tic, “El gobierno abierto nace como un modelo de gobernanza para combatir la corrupción y la falta de inclusión ciudadana en gestión pública” (Bianchi et al. 2017).

En cuanto a las principales estrategias de participación ciudadana en el portal electrónico de la gobernación de Nariño se encuentra el fortalecimiento de servidores públicos del portal, con el fin de canalizar sugerencias y aportes de ciudadanos, como menciona Mujica: “suponen, responsabilidad cívica para detectar y poner en marcha esos canales, involucrando al estado desde sus políticas públicas” (Mujica 2001, 3).

En sí la revisión documental de políticas y normativas de gobierno electrónico en el plano internacional, nacional y en el caso específico de Nariño, demuestra que los principios de transparencia, colaboración y participación giran en torno a aspectos informativos. Las herramientas de participación se dirigen sobre todo a facilitar trámites e informar a la comunidad de los avances de gestión pública. Según autores como Harto de Vera (2012) y Subirats (2002) el acceso a la información es un avance importante en términos de participación, en tanto permite conocer el desarrollo de procesos públicos.

## *VI.2. Perfil del portal electrónico de la gobernación de Nariño*

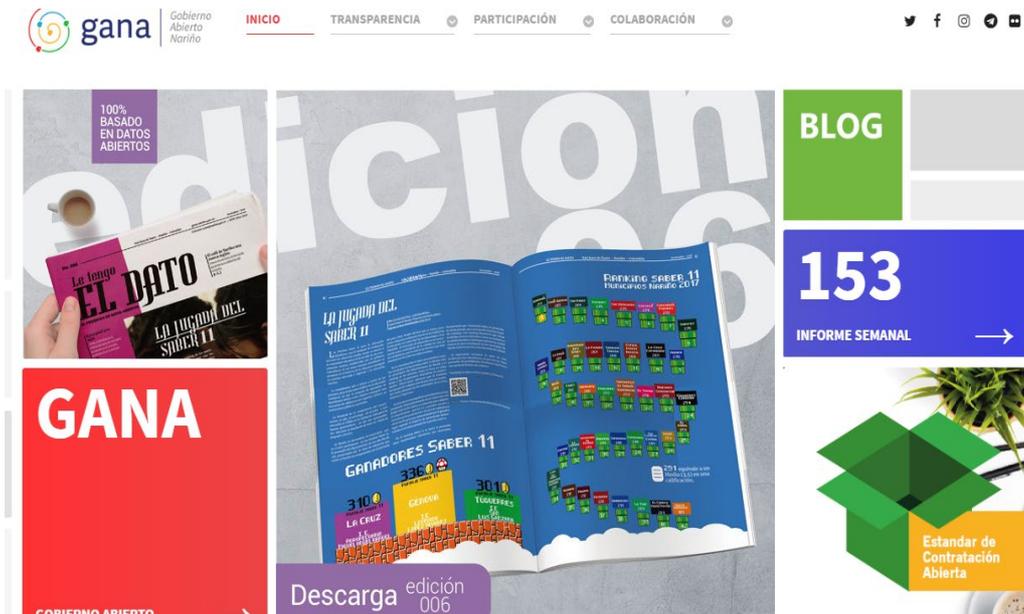
En el presente apartado se realiza una descripción del perfil del portal electrónico de la gobernación de Nariño, denominado (Gana), la página se construye en base a tres principios rectores de gobierno en abierto que son: transparencia, colaboración y participación. La información se contrasta con las publicaciones realizadas en el portal y la revisión del mismo.

El portal electrónico se divide en tres secciones. En la primera parte se encuentra información de gestión pública del gobernador de Nariño

plasmada en informes semanales. Al desplegar la información de la sección se encuentra que los informes de gestión se transmiten por medio de un video, sin embargo, la información que se presenta no es actualizada como se había planteado en los lineamientos de la política pública.

Los informes de gestión que se visualizan en el portal se nutren de datos que aportan distintas dependencias de la gobernación de Nariño. Al revisar el portal se encuentra que las publicaciones hacen referencia sobre todo a eventos públicos celebrados por el gobernador de Nariño como es el desarrollo de campañas, foros, entre otros, que buscan incentivar la transparencia de datos.

**Figura 1. Plataforma (Gana) Gobernación de Nariño-Blog**



*Fuente: Gobierno abierto - portal electrónico Gobernación de Nariño (2018)*

En la segunda parte de la página se encuentran normativas que respaldan la construcción de la política pública de gobierno abierto en Nariño, la cual se aprobó en el mes de diciembre 2018, también se presenta información del programa (Gana) municipales es decir presupuesto participativo. De igual manera, se establece información del programa local Alianza de Gobierno abierto (AGA), donde se consolidan propuestas de líderes sociales en la formulación de planes de acción comunal. Al revisar la sección se observa que aún está en consolidación.

De los informes de la política pública de gobierno abierto se puede decir que son el resultado de un proceso participativo que involucro a distintos funcionarios de la gobernación de Nariño. No obstante, un inconveniente que presenta la construcción de la política pública y los dispositivos digitales de participación según la revisión del portal es la falta de inclusión de sectores sociales, quienes representan los intereses y las necesidades de la ciudadanía.

La construcción de portales electrónicos de gobierno para Sarasqueta (2014), debe derivarse de un trabajo conjunto entre funcionarios públicos y ciudadanos. Como mencionan Criado y Rojas (2015), la socialización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic) por parte de los gobiernos habría que dirigirse hacia el fortalecimiento de canales de comunicación, a partir del conocimiento a fondo de las necesidades sociales.

### Figura 2. Plataforma (Gana) Gobernación de Nariño-Gana Municipales



*Fuente: Gobierno abierto - portal electrónico Gobernación de Nariño (2018)*

En la última parte del portal electrónico se presentan todas las herramientas que brinda el portal para acceder a información pública como son: (Gana) Datos, (Gana) Pienso, (Gana) Control, Busco Hechos, Declaraciones Patrimoniales Juramentadas y Sueldos Públicos.

### Figura 3. Plataforma (Gana) Gobernación de Nariño- Herramientas

		
<p><b>Descarga</b> los datos generados por las dependencias de la Gobernación, para la investigación o el desarrollo de aplicaciones o servicios</p>	<p><b>Participa</b> en debates y decide sobre las propuestas, eventos y hechos de contexto departamental.</p>	<p><b>Encuentra</b> la información presupuestal y contractual de la gobernación de Nariño actualizada diariamente y se veedor y veedora del proceso.</p>
		
<p><b>Consulta</b> los informes de las actividades de gestión realizadas en cada dependencia de la gobernación de Nariño.</p>	<p><b>Conoce</b> la información de bienes muebles e inmuebles, cuentas bancarias, créditos y deudas de los funcionarios directivos de la gobernación de Nariño.</p>	<p><b>Entérate</b> y has seguimiento del salario público de los funcionarios de nivel directivo de la gobernación de Nariño.</p>

*Fuente: Gobierno abierto - portal electrónico Gobernación de Nariño (2018)*

Las estrategias en mención se encuentran organizadas y clasificadas a partir de principios de gobierno abierto: transparencia, colaboración y participación, que se encuentra en la parte izquierda superior de la página. En la pestaña de transparencia se encuentran estrategias que permiten acceder a información pública, con el fin de mejorar los procesos de rendición de cuentas como: Declaraciones Juramentada, (GANA) Control, Busco Hechos, Lo Estamos Haciendo, Informe Semanal y Sueldos Públicos e Informes de Gestión.

Respecto a la sección de colaboración contiene herramientas relacionadas a: (GANA) Datos, (GANA) PAE, Le Tengo el Dato y Recursos. Respectivamente (Gana) Datos es una herramienta que alberga información de gestión pública de las distintas dependencias de la gobernación de Nariño; La herramienta (Gana) PAE es un proyecto que busca transparentar la calidad del programa de alimentación escolar; Le tengo el dato es una sección donde se encuentran noticias destacadas de Nariño y Recursos son guías que permiten el uso del portal electrónico.

Autores como Lee, Puentes y Martín (2015), Mujica (2001) y Peschard (2017), sostienen que la participación debe partir de una disposición de gobierno para garantizar procesos de dialogo con los ciudadanos de una forma planificada y organizada, acorde a las necesidades de la ciudadanía.

En cuanto a la sección de participación se construye a partir de herramientas como: Plan Desarrollo; (GANA) Municipales; (GANA) Pienso; Justicia Abierta; Política Pública y AGA Local. En la herramienta Plan de Desarrollo se encuentra información del proceso de construcción del PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL "Nariño, Corazón del Mundo 2016-2019".

En general el recorrido por el portal electrónico de la gobernación de Nariño denominado (Gana) presenta un diseño sencillo. Las herramientas que brinda el portal tanto para participación, colaboración y procesos de transparencia se encuentran organizadas por secciones e igualmente presentan una fácil visualización.

Un aspecto importante a rescatar del portal (Gana) es la herramienta Justicia Abierta, la cual aporta a procesos de interacción entre practicantes de derecho y ciudadanos a través de una plataforma virtual dirigida a consultas jurídicas. Esta herramienta es de gran relevancia en la medida que presenta estrategias de recursos legales para ciudadanos.

A excepción de la herramienta Justicia Abierta el portal electrónico no brinda canales directos de comunicación entre ciudadanos y funcionarios públicos de gobierno, el diseño del portal electrónico contiene ventanas vinculantes que relacionan información de distintos procesos sin generar espacios de opinión y discusión.

Se observa una similitud en el diseño del portal electrónico de la gobernación de Nariño, con los medios divulgativos como Facebook. Las redes sociales albergan una cantidad de información sobre la gestión que adelanta el gobernador. En lo posible rescatando su gobierno y programas adelantados, sin generar mayor discusión.

De aquí, se establece que el portal electrónico de la gobernación de Nariño se construye en gran medida de datos e información, dado que no brindan canales que garantizan la participación directa de ciudadanos y funcionarios de gobierno. Además, no existen mecanismos que permitan filtrar la calidad de los datos que se pública y no presenta instructivos específicos que amplíen los procesos de inclusión para aquellos que tienen

escaso recorrido por las nuevas tecnologías de la información y comunicación (Tic).

## VII. Conclusiones

El artículo en general presenta resultados sobre el diseño del portal electrónico de la gobernación de Nariño, como una aproximación desde gobierno electrónico a gobierno abierto, donde se encuentra que existe un desfase teórico de los ideales democráticos que se persigue y la práctica.

Desde los documentos que amparan el diseño de portales electrónicos de gobierno, se rescatan principios de la democracia traducidos en participación, transparencia y colaboración que se dirigen a activar la institucionalidad. Se quiere desde los lineamientos fomentar el diseño de portales que desde el campo virtual cumplan con expectativas democráticas presenciales.

En relación a las características del portal electrónico de la gobernación de Nariño denominado (Gana) se organiza en base a tres principios: colaboración, transparencia y participación. La información que se encuentra en la sección de colaboración se refiere a herramientas que contribuyen a la fiscalización de datos, la sección de transparencia alberga información de bienes de directivos y por último en la sección de participación se tiene herramientas dispuestas para la ciudadanía como (Gana) Municipales y Justicia abierta.

Del artículo sobresale la estructura del portal electrónico de la gobernación de Nariño, la cual en su mayor parte se dirige a desplegar información, entre sus fortalezas se encuentra el diseño sencillo y la facilidad que brinda para acceder a datos. Lo cual contribuye de alguna forma a la transparencia en procesos de gestión pública.

Para concluir el portal electrónico de la gobernación de Nariño se encuentra en desarrollo, canales de rendición de cuentas y comunicación entre ciudadanos y gobernantes se dirigen principalmente a divulgar información básica. El desarrollo de información de los gobiernos es unidireccional y el papel ciudadano se mantiene inactivo.

## VIII. Recomendaciones

Teniendo en cuenta el estudio de portales electrónicos como una posibilidad de participación ciudadana, caso concreto Nariño- Colombia, se puede comprender que existen grandes iniciativas en la vinculación de las nuevas tecnologías de información (Tic) con los sistemas de gobierno, cuyo fin es mejorar los procesos de gobernanza y generar una mayor confianza institucional. Teniendo como limitante el inadecuado uso de las nuevas tecnologías de la información y la baja interacción entre gobernantes y ciudadanos.

Para lo cual teniendo en cuenta los postulados teóricos, revisión de fuentes y caso concreto, se recomienda o propone, articular las herramientas electrónicas de gobierno a espacios de interacción avanzados que contribuyan a escenarios de foros y debates virtuales. Espacios que se encuentren acompañados de encuestas de elección en tiempo real.

Otro punto importante que destaca el presente artículo es la necesidad de articular las herramientas electrónicas de gobierno, como es el caso de la gobernación de Nariño, con mapas interactivos que guíen al ciudadano a temas de interés como son proyectos comunitarios. Asimismo, se recomienda gestar una plataforma con una interfaz llamativa y de fácil acceso, junto a ellos se recomienda crear herramientas de inclusión social.

Las recomendaciones expuestas deben acompañarse de un proceso formativo que vincule a funcionarios de gobierno y a la ciudadanía interesada en general. Asimismo, los portales electrónicos deben albergar mecanismos para una rendición de cuentas horizontal, mencionada por O'Donnell (2010), teniendo un monitoreo constante que permita comprender su desarrollo y aporte a los procesos de participación ciudadana. Siendo necesario crear programas de formación, centros de ayuda, áreas de monitoreo, vinculación de expertos y campañas de marketing para su promoción como sus principales.

## Referencias

- Agazzi, Evandro. 1992. *El bien, el mal y la ciencia. Las dimensiones éticas de la empresa científico-tecnológica*. Madrid: Tecnos.
- Bianchi, Matías, Cristian León y Antonella Perini. 2017. *Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina /Asuntos del Sur.
- Belloch, Consuelo. 2012. “Las Tecnologías de la Información y Comunicación en el aprendizaje”. Material docente, Universidad de Valencia.
- Cabero, Julio. 1998. “Los medios no sólo transmiten información: reflexiones sobre el efecto cognitivo de los medios”. *Revista de Psicodidáctica* 5: 23-34.
- Clad. 2007. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Gobiernos Iberoamericanos. Santiago de Chile
- Criado, Ignacio y Martín Rojas. 2015. “Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista”. *Revista de ciencias administrativas y sociales* 25 (57): 45-62.
- Cohen, Sarah, James Hamilton y David Levy. 2010. *Transparency and Public Policy: Where Open Government Fails Accountability*. Nigel Bowles.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2004. *Democracia de alta intensidad*. La Paz: Corte Nacional Electoral de Bolivia.
- Lee, So Young, José Díaz Puentes y Susana Martín Fernández. 2019. “The Contribution of Open Government to Prosperity of Society”. *International Journal of Public Administration* 42.
- Echeverría, Javier. 1998. “Teletecnologías, Espacios de Interacción y Valores”. *Teorema* XVII (3): 11-25.
- Fountain, Jane. 2001. “The virtual state: Transforming American government?” *National Civic Review* 90 (3): 241-251.
- Gobernación de Nariño. 2018. *Borrador de política pública Gobierno abierto*. Colombia.
- Gil-García, José Ramón. 2012. *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*. New York: Springer.

- Marshall, Thomas Humphrey. 2007. “Ciudadanía y clase social”. En *Ciudadanía y clase social*, de T. H. Marshall y T. Bottomore, págs. 13-82. Madrid: Alianza.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación. 2015. *Manual de gobierno en línea*. Colombia.
- Mujica, Pedro. 2001. “La participación ciudadana con relación a la gestión pública”. *Temas Sociales. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR* 42.
- O’Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Plaza, Oscar. 2002. “La política de la transferencia internacional de tecnología en América Latina”. *Estudios Internacionales* 35 (139): 119-133.
- Przeworski, Adam (ed.). 1998. *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Peschard, Jacqueline. 2017. *Más allá de la transparencia*. Colegio de México.
- Sarasqueta, Antxón. 2014. “El G8 y el gobierno de la información”. *Cuadernos de Pensamiento Político* 41: 153-168.
- Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Subirats, Joan. 2002. *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Warf, Barney. 2014. “Geografías de gobierno electrónico en América Latina y el Caribe”. *Revista de Geografía Latinoamericana* 13 (1): 169-185.
- Wirtz, Bernd y Steven Birkmeyer. 2015. “Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives”. *International Journal of Public Administration* 38 (5): 381-396.