

# Gobierno electrónico. ¿Estado, ciudadanía y democracia en Internet?\*

Julie Massal\*\*  
Carlos Germán Sandoval\*\*\*

## RESUMEN

Este artículo trata sobre la proliferación de los gobiernos electrónicos en el mundo. Se recogen las perspectivas teóricas que lo perfilaron y se aborda la implementación del *Gobierno en Línea* en Colombia para reflexionar en torno al comportamiento del Estado y la sociedad en su encuentro con el mundo informático y la llamada era digital. En su primera parte, el artículo indaga por el fenómeno de los gobiernos electrónicos. Allí explora los orígenes del concepto, las tendencias internacionales que lo impulsaron y las características que lo configuran. En una segunda parte, se describe la implementación del gobierno electrónico en Colombia. Se analizan sus etapas, sus componentes tecnológicos, su arquitectura y algunos indicadores que ha generado la plataforma en el 2009. En una tercera parte, se reflexiona sobre las perspectivas para la democracia que subyacen de la consolidación de esta alianza entre el Estado y la tecnología informática.

*Palabras clave:* Internet, conectividad, gobiernos electrónicos, democracia, administración pública, ciudadanía, Colombia.

## TITLE: ELECTRONIC GOVERNMENT: STATE, CITIZENSHIP AND DEMOCRACY ON THE INTERNET?

## SUMMARY

This article deals with the proliferation of electronic governments worldwide. The theoretic perspectives profiling them are gathered here and the implementation of on-line government in Colombia is discussed to generate a consideration on the behavior of the state and society in their encounter with the world of information-technology and the so called digital era. In the first part, the article inquires about the phenomenon of electronic governments, exploring on the origins of the concept, international trends that have encouraged it, and configuring features. In a second part, the implementation of electronic government in Colombia is described. Its stages, technological components, architecture and some indicators generated by the 2009 platform are analyzed. In the third part there is a consideration on the perspectives for democracy, which underlie in the consolidation of this alliance between the state and the information technology.

*Palabras clave:* Internet, conectividad, gobiernos electrónicos, democracia, administración pública, ciudadanía, Colombia.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15/12/2009  
FECHA DE APROBACIÓN: 21/12/2009

## INTRODUCCIÓN, A PROPÓSITO DEL BICENTENARIO

El reconocido historiador latinoamericanista François-Xavier Guerra, indicaba en uno de sus últimos libros sobre las revoluciones hispánicas (Guerra, 1995: 33-61), que allí la cuestión del ciudadano y la democracia no fue ni prioritaria ni central en los comienzos del proceso; se privilegió otros aspectos como la soberanía del Estado, la identificación como nación y el comercio con la metrópoli; solo luego llegó la invención de la ciudadanía y las elecciones. En nuestros días, las transformaciones producidas por la revolución tecnológica e informática tampoco se centran en ámbitos como la ciudadanía y la democracia; el lector podría hacer un inventario de las herramientas informáticas y tecnologías digitales que tiene a su disposición y muy seguramente dará cuenta de un fuerte componente dedicado a la comunicación personal, la diversión, el ocio y el comercio. Difícilmente encontrará herramientas informáticas y tecnologías digitales que le permitan considerarse un ciudadano, un sujeto político propio de la era digital.

No obstante, en la reciente década se han desarrollado en todo el globo una serie de plataformas y portales en internet que proyectan una reinvencción de las relaciones entre gobiernos y ciudadanos. Se les conoce como gobiernos electrónicos, gobiernos en línea o plataformas web del Estado. Según el informe especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el *UN E-Government Survey*, todos los 192 países que hacen parte de la Organización mantienen portales de gobierno electrónico en constante desarrollo.

Esta proliferación mundial se define, a primera vista, como una incorporación a gran escala de herramientas informáticas al interior del aparato burocrático de los Estados, que se visibiliza a través de plataformas de tipo corporativo en internet cuyo dominio identificativo es el (.gov). El fenómeno contiene otros aspectos significativos que estimulan el desarrollo del presente artículo: su relación con las reformas institucionales de los años ochenta y noventa; su encadenamiento con la visión de una sociedad de la información; la similitud de diseño, fases y objetivos de todos los gobiernos electrónicos; la etapa final del proceso, regido por una democracia electrónica, entre otros aspectos relevantes.

[4]

En Colombia, la estrategia de gobierno electrónico registra una década completa y para algunos compatriotas quizá este asunto ha pasado desapercibido en su vida cotidiana. Déjennos mencionar solo tres procesos de gran impacto que han implicado cuestiones de gobierno electrónico en el país: el *sistema de pagos de aportes a la seguridad social* a través de transferencias electrónicas de fondos usando la *Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)*, que deben realizar la totalidad de trabajadores independientes y las empresas; el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), el criticado sistema de información de automotores y conductores. Además, algunos trámites de certificación relevantes para la mayoría de colombianos como son el pasado judicial, los antecedentes disciplinarios y fiscales, etc. Todo ello implica vínculos con el gobierno electrónico y en ese sentido, significa transitar hacia un nuevo tipo de relación con el Estado, que no solo se define por su característica “virtual u online”; se define también por el grado de transformaciones requeridas en el Estado y en los ciudadanos para enfrentar la revolución acelerada de nuestros tiempos. Es un asunto de Poder, por tanto su naturaleza es más política que tecnológica.

Ya sea en la convulsionada época de independencia, hoy en la amplitud de la galaxia del Internet, invenciones como el gobierno electrónico irrumpen para configurar nuevos procesos de mutación, hibridaciones entre lo viejo y lo nuevo. Volvemos a la discusión legendaria de nuestro desarrollo histórico: civilización o barbarie?, entre la tecnología y lo artesanal.

Este artículo propone, en su primera parte, indagar por el fenómeno de los gobiernos electrónicos. Allí se explorará los orígenes del concepto, las tendencias internacionales que lo impulsaron y las características que lo configuran. En una segunda parte, describiremos la implementación del gobierno electrónico en Colombia. Analizaremos sus etapas, sus componentes tecnológicos y su arquitectura. Abordaremos también algunos indicadores que ha generado la plataforma. En una tercera parte, se reflexionará sobre las perspectivas para la democracia que subyacen de la consolidación de esta alianza entre el Estado y la tecnología informática.

## 1. LA INVENCION DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

El gobierno electrónico es una invención reciente, cuyos orígenes y definición están asociados a los debates en torno a la reforma de las administraciones públicas durante los años ochenta y noventa (Menzel, 1998: 445-452).

Esos debates se alimentaban de tres elementos claros:

Primero, de las carencias de las administraciones públicas tradicionales para generar respuestas al sistema político, en particular cuando la mayoría de países entraban en una fase democrática que exigía una mayor presión sobre el aparato estatal: “los ciudadanos demandan ahora eficiencia, eficacia, y economía, pero también, transparencia, participación, equidad, y calidad” (Bañón y Carrillo, 1997).

Segundo, de la nueva versión de Estado que modificaba el concepto de intervención pública en la economía y la sociedad; el enfoque ampliamente reconocido como neoliberal, del cual muchos trabajos académicos hacen precisión. (Estrada, 2005; Ocampo, 1998; González, 1998).

Tercero, de la expansión de tecnologías ofimáticas (computadores, software, scanner, impresoras, etc). Esta expansión habría significado, ya para la segunda mitad de la década de los años noventa, una presión sobre las burocracias para adoptar cambios equivalentes a los acaecidos muy pocos años antes en el sector privado con la entrada de los computadores y el *software* de gestión. Efectivamente, los administradores públicos son los primeros en recibir el impacto de las tecnologías dentro del Estado. Diversos estudios demuestran que las administraciones públicas siempre fueron empujadas al uso de las tecnologías para mejorar o subir de estatus sus procesos internos. De hecho, desde los primeros imperios (egipcio, persa, chino) se mantuvo a los administradores públicos muy cercanos a las más notables invenciones de su respectiva civilización (Bellamy y Taylor, 1998; Kraemer y Norris, 1996). En lo que respecta a las tecnologías informáticas y el Estado moderno, desde las grandes guerras mundiales, la burocracia ha sido usuaria activa de cuanta tecnología para la oficina surja (maquinas de escribir, archivadores, grapadoras, etc.) (Castells, 1997: vol. 1, cap. 1). A la ofimática se le incorporó el arsenal de las telecomunicaciones del nuevo milenio (móviles, fibras ópticas-Wifi, servidores).

El conjunto de estos elementos se tradujeron en dos grandes enfoques o paradigmas que influenciaron la administración pública en las décadas recientes: el neo-institucionalismo y la Nueva Gestión Pública (NGP). De la conversación entre estas corrientes sobre el devenir de la administración pública germinaría el gobierno electrónico.

### 1.1. El Gobierno Electrónico dentro del Neo-institucionalismo

El neo-institucionalismo es una corriente teórica de bases económicas y de amplio espectro en las ciencias sociales, que destaca el papel de las instituciones, entendidas como un conjunto de normas, reglas, valores y procesos que orientan y obligan el comportamiento de los actores implicados (March y Olsen, 1989; Thelen y Steinmo, 1992). Para el neo-institucionalismo el cambio es resultado de la interacción entre institución y entorno. En tanto el ritmo de las transformaciones en el entorno es mucho más rápido que las transformaciones al interior de las instituciones, se produce una constante tensión entre ambos que obliga a un continuo proceso de adaptación. En este marco, a partir de los años ochenta el neo-institucionalismo aplicado a la administración pública acogió los argumentos a favor de la introducción de las tecnologías informáticas en las actividades de los gobiernos. Sin embargo, el enfoque solo daba cuenta de las transformaciones que se podían producir en el futuro dentro de las instituciones burocráticas del Estado, sin llegar a un concepto de gobierno electrónico aplicado como tal (DiMaggio, 1998: 696-697). A finales de los años ochenta, la euforia de los microchips y el *software* llegaba a los países anglosajones, dando impulso a la realización de tal futuro. En ese punto, la reacción a los escenarios de la burocracia tecnológica fue particular en países como Inglaterra. La película inglesa *Brazil* de 1985 es representativa de las contracorrientes a la maquina tecnológica burocrática que perfilaba el neo-institucionalismo.

“Podría estar ardiendo todo este sistema eléctrico y yo no podría ni abrir el grifo de la cocina sin enviar (por el tubo) el formulario 27B/6.” (Frase de Harry Tuttle, película *Brazil*, 1985).

[5]

Dentro de la normativa explícita de valores y reglas, el neo-institucionalismo arrojó su mejor aporte analítico al tema. Advirtió que la incorporación de tecnologías a las instituciones públicas no implica superar sus vicios o sus limitaciones (North, 1990a). Así, determinadas reglas, valores y pautas de funcionamiento irregular (como la corrupción), consiguen transferirse desde las realidades político-administrativas clásicas o tradicionales a los sistemas burocráticos tecnológicos sin mayor problema.

A mediados de los años noventa, con el futuro en las puertas, el neo-institucionalismo encontró un obstáculo importante para seguir aportando directamente a la construcción teórica y práctica del gobierno electrónico. La evidencia de las investigaciones en las oficinas de correos e impuestos de Inglaterra y Francia arrojaba signos de resistencia o cambios negativos frente a determinadas incorporaciones tecnológicas que no lograron ser explicadas por el enfoque (North y Wallis, 1994). Por ejemplo, la falla de los diskettes, el papel trabado en las impresoras, la vibración de las pantallas de monitor, afectaron las labores de estas instituciones con tradición eficiente. Con frecuencia la estructura, la cultura y los valores de la institución era la causa menos importante de tal efecto (Criado y Ramilo, 2001: 20). En ese contexto, pronto los enfoques de gerencia y capacitación organizacional ganaron terreno en la formulación de modelos de incorporación tecnológica informática en las burocracias.

### 1.2. El Gobierno Electrónico y la Nueva Gestión Pública (NGP)

En la década de los años ochenta iniciaba carrera la NGP, un enfoque de administración pública que tomó forma en países como Inglaterra, Suecia, Nueva Zelanda y Australia; en los primeros años de los noventa fue acogido en Estados Unidos y en algunos países emergentes del sudeste asiático, para finalmente llegar a Latinoamérica a finales de esa década. El punto central de la NGP es la adopción de buenas prácticas gerenciales para mejorar la gestión pública (Barzelay, 2001). Para Christopher Hood, uno de los mayores analistas de este enfoque en la época, la NGP sería “un término para nombrar las doctrinas administrativas ampliamente similares que han dominado la agenda de reforma burocrática en muchos de los países desde finales de la década de los años ochenta” (Hood, 1997: 4-5). Esas doctrinas NGP se inspirarían en el neo-institucionalismo, aunque su modelo teórico y analítico pertenece a las categorías gerenciales como la planificación presupuestaria y la gestión financiera, la función pública y las relaciones laborales, la organización y métodos de aprovisionamiento, la auditoría y la evaluación (Barzelay, 2001).

Expertos en el estudio de la administración pública contemporánea, como Hughes, han señalado los aspectos de la NGP que posibilitaron su hegemonía en estos años: primero, su fundamentación en la teoría económica neoliberal, es decir su alineación a las tendencias existentes en el periodo. Segundo, el claro ataque contra la ineficiencia, lentitud, corrupción y demás males que se le señalaban a las burocracias tradicionales. En tercer lugar, su apertura a los modelos de gestión documental, las herramientas de planeación gerencial y el uso de tecnologías eficientes para las oficinas del sector público (Hughes, 2001).

En la primera mitad de los años noventa, al tiempo que la NGP aumentaba su capacidad de señalar el descrédito de las formas tradicionales de actuación dentro del sector público, validaba en la misma proporción la incorporación masiva de tecnologías como el computador para mejorar procesos, gestión y resultados. Esto se evidenció claramente en Estados Unidos. La NGP se incorporó en los planes de reforma gubernamental del presidente Clinton y dio como origen los informes para el mayor ajuste burocrático de la década: la NPR (*National Performance Review*) y la NII (*The National Information Infrastructure*), posteriormente rebautizada como *National Partnership for Reinventing Government*. Estos informes fueron construidos a manera de diagnóstico, bajo la coordinación del vicepresidente Al-Gore (NPR, 1993). Las fuentes intelectuales procedían del enfoque NGP, entre ellas la más reconocida de los *best-seller* Osborne y Gaebler (1992) con su libro “La reinención del gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público”.

[6]

Por primera vez, estos informes introducen la expresión “Electronic Government”<sup>1</sup>, para referirse al modo de administración propio de la era de la información, apuntando siempre el término en oposición a la administración pública tradicional de la era industrial:

*“We are determined to move from an industrial age government to information age government, from a government pre-occupied with sustaining itself to a government clearly focused on serving the people... The history of the closing decade of this century is being written on computer. You wouldn't know it if you worked for many federal agencies, however. While private businesses have spent the past two decades either getting rich by developing new computer technologies or frantically trying to keep up with them, government is still doing things our parents--perhaps even our grandparents--would recognize...” In the future, the concept of **electronic government** can go beyond transferring money and other benefits by issuing plastic, “smart” benefit cards. With a computer chip in the card, participants could receive public assistance benefits, enroll in training programs, receive veterans services, or pay for day care. The card would contain information about participants' financial positions and would separately track their benefit accounts--thus minimizing fraud. **Electronic government** will be fairer, more secure, more responsive to the customer, and more efficient than our present paper based systems”. (NPR, 1993: cap. 4, punto 4)<sup>2</sup>.*

Esto constituyó el acta del nacimiento del gobierno electrónico como proyecto de reforma institucional. Acción que fue replicada poco después en otros países con la instalación de comités para la incorporación tecnológica en las burocracias: Canadá estableció el *Information Highway Advisory Council*, Japón el *Telecommunications e-Government Council*, Singapur la *National Government Computer Board* (Bellamy y Taylor, 1998: 4-5). Para finales de los años noventa, el G-7 (Estados Unidos, Japón, Canadá, Francia, Italia, Alemania y el Reino Unido), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de la ONU y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tenían marcos de cooperación para establecer gobiernos electrónicos, entre los que se destacó el proyecto GII (Infraestructura de Información Global)<sup>3</sup>, que dio origen posterior a las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información (OCDE, 1995).

A pesar de estos avances hacia el desarrollo de gobiernos electrónicos, la NGP no evolucionó en su referencial teórico. Así, al finalizar los años noventa, la literatura mantenía el concepto de gobierno electrónico como una fórmula para contrastar lo nuevo y lo viejo en los modelos burocráticos: las “estáticas” organizaciones jerárquicas burocráticas (*bureaucratic hierarchical organizations*), fundamentadas en los planteamientos burocráticos clásicos weberianos, se contrastaban con las “dinámicas” organizaciones virtuales paralelas (*virtual parallel organizations*), organizaciones basadas en el uso intensivo de Internet y otras tecnologías informáticas (Allcorn, 1999).

Igualmente, la NGP enfrentaba un serio reto conceptual con el establecimiento de los primeros portales web de gobierno en América, Europa y Asia. Mientras que la base teórica del NGP era el gerencialismo, que defiende la descentralización, la desregulación y la delegación, el gobierno electrónico presentaba tendencias en la práctica a la centralización, la coordinación y el control (Fountain, 2001).

El avance del internet al final de los años noventa trajo también la paradoja del trabajo en red (*network*), nodos construyendo o infectando (virus) una inmensa red. Esto significa que las personas,

[7]

<sup>1</sup> Aparecen también las primeras dudas en la traducción de los conceptos. En inglés, se usan las expresiones eGovernment o Government online que no hacen referencia al concepto “Gobierno” del castellano (Acción y efecto de gobernar o gobernarse, ejercicio de la autoridad, según diccionario de la Real academia española), sino a la administración (political rule and administration). En consecuencia, la traducción es errada si no se está refiriendo al marco de la administración pública. Boletín N°. 45 de términos y normas, Alfa-Redi, enero del 2004, [http://www.alfa\\_redi.org](http://www.alfa_redi.org).

<sup>2</sup> Este párrafo del Informe señala la necesidad para el gobierno de Estados Unidos de avanzar hacia un gobierno de la era digital, dejando atrás ciertas prácticas “costosas e ineficientes” de la era industrial. El texto se presenta optimista en el uso del computador dentro de las agencias federales y plantea un futuro donde las tecnologías podrán “crear una administración mejor y que cueste menos”.

<sup>3</sup> El GII (IGI, en inglés), fue un proyecto de cooperación para el desarrollo e integración de redes de comunicación de alta velocidad (fibra óptica y satelital) en 1994, que buscaba colocar un conjunto de servicios y aplicaciones gubernamentales en formato digital a través de la incipiente red mundial (internet). Con el crecimiento exponencial del internet a finales de los años noventa, el proyecto fue absorbido por las iniciativas de una Sociedad de la Información.



grupos e instituciones, públicos y privadas, que se conectan a la red en puntos concretos, forman una interacción social de alta complejidad con identidades casi anónimas, donde esos puntos constituyen partes de una ramificación abierta en constante crecimiento. Allí las nociones de descentralización, desregulación y delegación no caben. ¿Cómo explicar el comportamiento progresivo de las listas de grupos de amigos, que luego dieron éxito a portales como Facebook, sea similar a la expansión de los virus informáticos en internet?. El estudio de las nacientes redes que se formaban a través de portales web (públicos y privados) quedó en manos de la teoría de redes sociales y la *Social Dynamics* (Peyton Young y Durlauf, 2001)<sup>4</sup>.

De todas formas, el nuevo siglo inicia con una definición de gobierno electrónico construida y limada desde la NGP: un modelo de gestión pública basado en la gerencia para mejorar las actividades intraestatales (buen gobierno), que se articula en torno a dimensiones o roles de las administraciones públicas (prestación de servicios, fomento de la consulta y aplicación de normas internacionales como transparencia, finanzas y contratación), y que utiliza tecnologías informáticas como medio de comunicación e interacción entre ciudadanos y funcionarios (Olías de Lima, 2001).

Pronto, con la proliferación de agendas de conectividad y portales de gobierno en todo el mundo, los estudios y análisis sobre el gobierno electrónico tomaron fuerza y se fueron desmarcando de la exclusividad de la NGP. Hoy evidentemente nos encontramos ante un campo de estudio más específico, pero más que profundizar o innovar en los conceptos, apunta al diseño y aplicación homogénea de modelos de gestión pública en internet. Tal es así, que la producción bibliográfica sobre el tema en los últimos años, en especial la proveniente de organizaciones internacionales, se asemeja a manuales o guías para el establecimiento de gobiernos electrónicos (Heeks y Bailur, 2007).

Esto es un indicio del por qué las iniciativas de gobierno electrónico en países disímiles como Colombia y Corea del Sur, o México y Dinamarca, sean tan similares en su estructura y desarrollo. Todas se aplican con un manual, tienen las mismas fases, los mismos conceptos, incluso los portales web mantienen un similar diseño y estética. Las diferencias obviamente radican en su uso, cobertura, inversión, nivel tecnológico aplicado, funcionalidad, etc.

Para entender un poco más esta particularidad y prepararnos para el caso colombiano, veamos que pasó con el cuerpo conceptual creado alrededor del gobierno electrónico en la reciente década.

### 1.3. El Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información

Con la preparación y realización de las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información (CMSI) -Ginebra, 2003 y Túnez, 2005-, sociedad de la información y gobierno electrónico se colocaron como conceptos ligados. Empresas, Estados y ONG's señalaron en dichas cumbres que el gobierno electrónico es una de las formas de expresión de la sociedad de la información y se comprometieron en su implementación:

a. Aplicar estrategias de gobierno electrónico centradas en aplicaciones encaminadas a la innovación y a promover la transparencia en las administraciones públicas y los procesos democráticos, mejorando la eficiencia y fortaleciendo las relaciones con los ciudadanos.

b. Concebir a todos los niveles iniciativas y servicios nacionales de gobierno electrónico que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y empresarios, con el fin de lograr una distribución más eficaz de los recursos y los bienes públicos.

c. Apoyar las iniciativas de cooperación internacional en la esfera del gobierno electrónico, con el fin de mejorar la transparencia, responsabilidad y eficacia en todos los niveles de gobierno.

(Línea de Acción C7, Plan de Acción e Implementación, CMSI, 2005)

<sup>4</sup> El análisis desde estas teorías se centra en las relaciones y flujos entre las personas, grupos, organizaciones, computadoras, sitios web, así como cualquier otra entidad de procesamiento de información/conocimiento.

La expresión “Sociedad de la Información” proviene del entorno europeo, utilizada y definida por primera vez en el informe de Jacques Delors (1993) *Crecimiento, Competitividad y Empleo* y en el Informe *Europe and the Global Information Society* (1994). El término lo utilizaron como un indicador de transición hacia un estadio ideal, denominado a su vez Sociedad del Conocimiento. Como objetivo, la sociedad de la información significa aplicar políticas o estrategias lideradas por actores públicos y privados para el desarrollo, promoción y universalización de las tecnologías informáticas y de las telecomunicaciones en el desarrollo de los pueblos.

En el entorno norteamericano y asiático predominó el concepto *Digital Economy* o Economía digital. La diferencia radica que el modelo conceptual asociado a la *Digital Economy* privilegia, sobre todo, la mejora del funcionamiento de un mercado donde la información es el principal recurso productivo de este nuevo período histórico, que debe distribuirse de manera eficiente, eliminando incertidumbres y favoreciendo la libre concurrencia de los actores (Negroponte, 1995: 17).

Ambas apreciaciones, sociedad de la información y economía digital comparten un principal obstáculo, la llamada brecha digital, asunto del cual se ha desprendido otra rama de nuevos estudios sobre el desarrollo (PNUD, 2001), que no abordaremos en este artículo.

En el contexto latinoamericano predominó el concepto de sociedad de la información. Esto es evidente en los documentos y acciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de Estados Americanos (OEA), donde aflora un enfoque total hacia el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe, y la lucha contra una brecha digital. La e-LAC de la CEPAL (Estrategia para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe) ha recogido los objetivos a largo plazo de las CMSI y los ha introducido en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. También organismos de financiación como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la principal fuente de financiamiento multilateral de la región, reestructuró su división de desarrollo sostenido (SDS) para formar una división de desarrollo TI (ICT) que financia estrictamente proyectos o estrategias nacionales de gobierno electrónico y sociedad de la información.

Bien, retomando el plano conceptual, sociedad de la información y gobierno electrónico comparten también una afinidad por los modelos de implementación lineales, diseñados por economistas para reactivar el comercio electrónico tras la crisis de las punto.com<sup>5</sup> (Chaffey, 2009). Estos modelos se caracterizan por definir relaciones entre actores y fases de transición, que llevan a las empresas o individuos desde un estado presente (offline), hacia la interacción electrónica, la participación y la eficiencia en la prestación de servicios en línea en un futuro (online). Esta definición de fases no diferencia entre contextos geográficos, culturales, políticos o sociales, ya que propone una única visión de protocolos, capacitaciones y tecnologías homologadas para hacer más eficiente a los actores implicados (Andersen y Henriksen, 2006: 236-248). A continuación abordaremos esos aspectos.

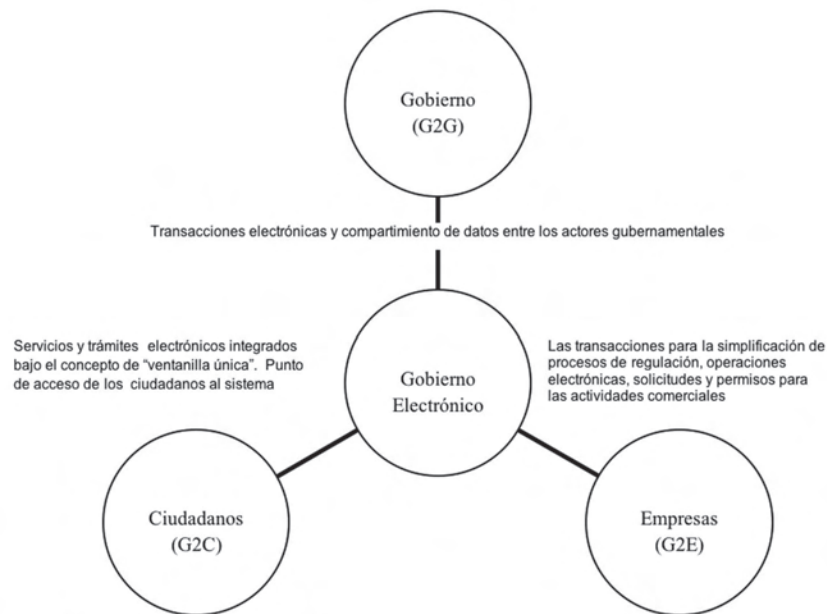
### **1.3.1. Modelos y fases del Gobierno Electrónico: lo lineal en debate**

Una serie de trabajos contribuyeron a la adaptación o extensión de los modelos lineales a los marcos generalizados y aceptados entre intelectuales y responsables de los gobiernos electrónicos en la actualidad. Se destacan los textos de Bellamy (1998), Bakio (2001) Yong (2003), Andersen y Henriksen (2006), los cuales realizaron la clasificación de los tipos de actores y relaciones, además de las fases del modelo lineal para la implementación de los gobiernos electrónicos.

La clasificación de actores involucrados en el gobierno electrónico se realizó con base a los vínculos del gobierno con su mismo entorno público (G2G), del gobierno con las empresas (G2B), y del gobierno con el ciudadano (G2C). Cada vínculo entre los actores desprende las características de los niveles de implementación del gobierno electrónico, como se observa en la figura 1.

<sup>5</sup> Se denomina crisis de las punto.com la corriente especulativa que se dio entre 1997 y 2001, en la cual muchas empresas vinculadas al comercio por Internet elevaron dramáticamente sus precios accionarios (Burbuja), para luego quebrar de forma estrepitosa.

Figura 1.  
Clasificación de actores y relaciones en el gobierno electrónico



Fuente: Construido a partir de Yong, 2003.

Esta clasificación es fácil de detectar en la inmensa mayoría de portales de gobierno electrónico de distintos países.

[10]

Figura 2.  
Detalle de portales web de gobierno electrónico

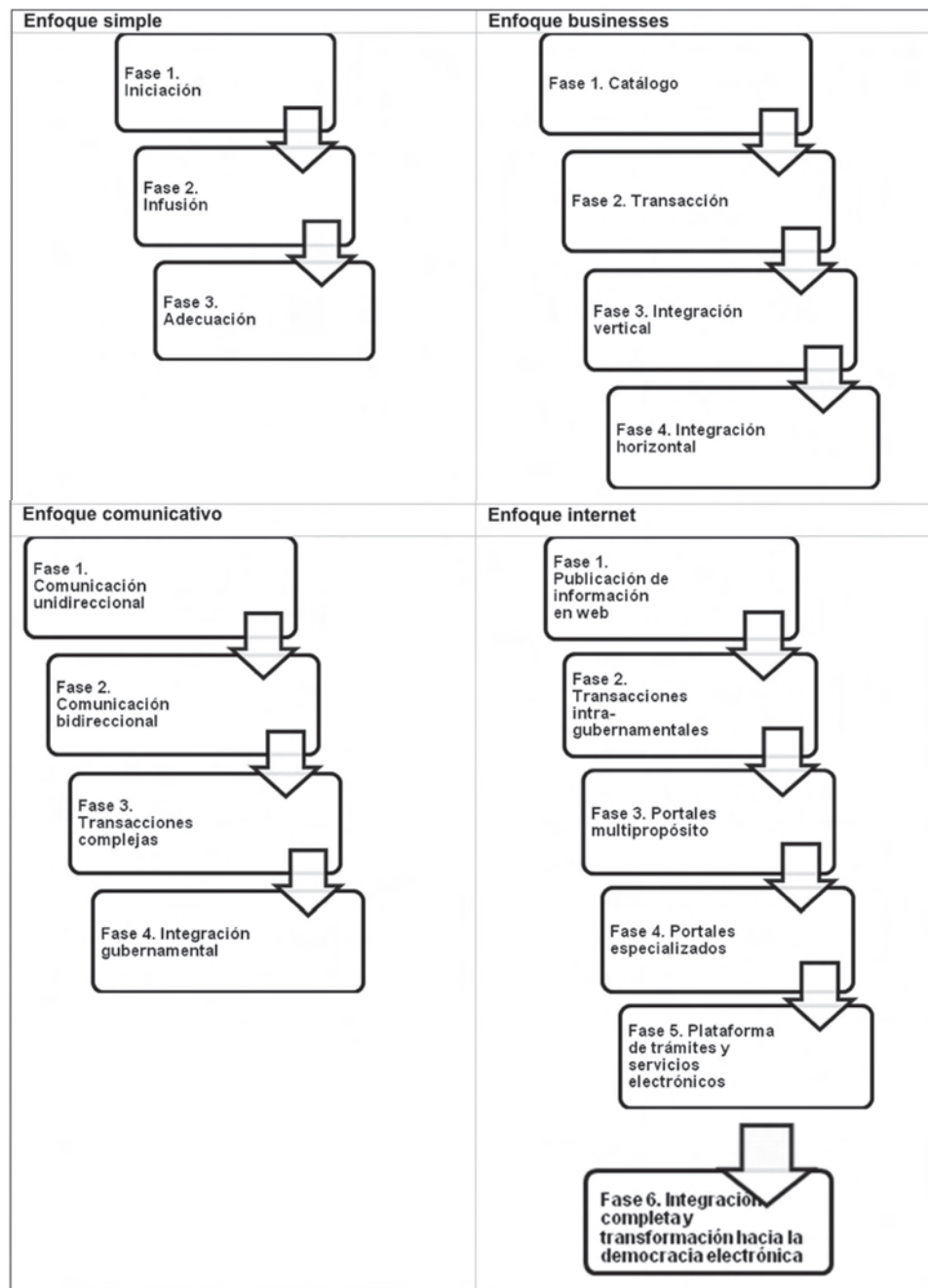
<p>Fuente: Singapur, <a href="http://www.gebiz.gov.sg/">http://www.gebiz.gov.sg/</a></p>	<p>Perfiles de usuario</p>
	<p><b>CIUDADANOS</b> Lo que un ciudadano necesita saber en su relación con el Estado.</p>
<p>Fuente: Suiza, <a href="http://www.ch.ch/">http://www.ch.ch/</a></p>	<p><b>EMPRESARIOS</b> Lo que un empresario necesita saber en su relación con el Estado.</p>
<p>Fuente: Colombia, <a href="http://gobiernoenlinea.gov.co">http://gobiernoenlinea.gov.co</a></p>	<p><b>SERVIDORES PÚBLICOS</b> Lo que un servidor público necesita saber en su relación con el Estado.</p>



Por su parte, las fases fueron definidas de acuerdo a la estructura de las transiciones del modelo lineal. Generalmente, las fases se identifican o se expresan en la complejidad de los contenidos y herramientas de los portales web de gobierno. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que la transición entre fases responde más a la innovación institucional y a la transformación de los actores (Rivera, 2003: 4). Eso significa que tecnológicamente un portal web puede presentar fases avanzadas del proceso, pero gobierno, ciudadanos y empresas pueden estar estadios más atrás.

En la siguiente figura se podrá observar los enfoques más reconocidos y sus correspondientes fases del modelo lineal para el desarrollo del gobierno electrónico.

**Figura 3.**  
Enfoques y fases de gobierno electrónico

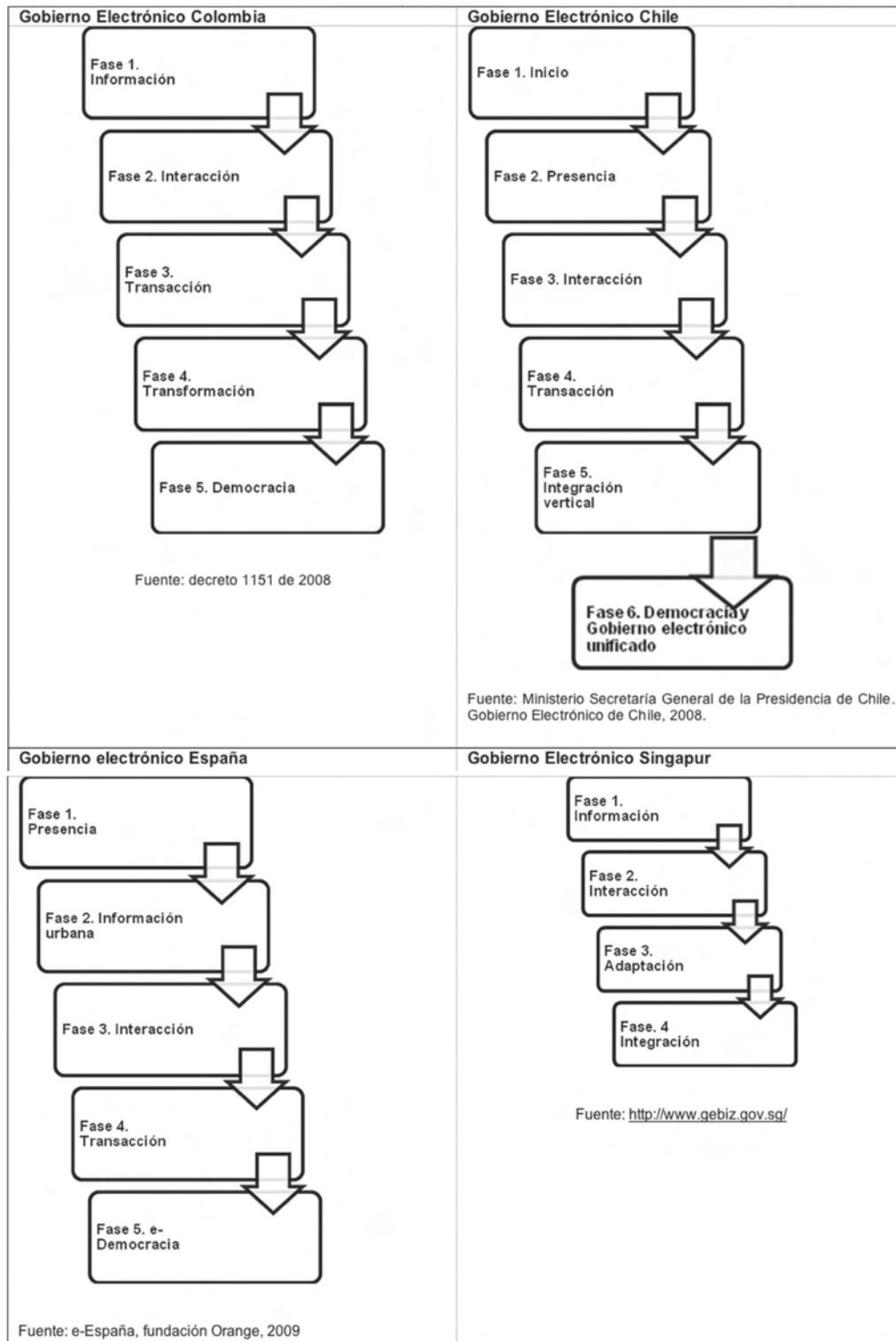


[11]

Fuente: construcción de los autores a partir de Yong, 2003.

Ahora observemos la figura que expone las fases implementadas en cuatro gobiernos electrónicos en marcha, en los contextos americano, europeo y asiático.

**Figura 4.**  
Fases de gobierno electrónico implementadas: casos Colombia, Chile, Singapur, España



Fuente: construcción de los autores a partir de información de los portales oficiales, noviembre de 2009.

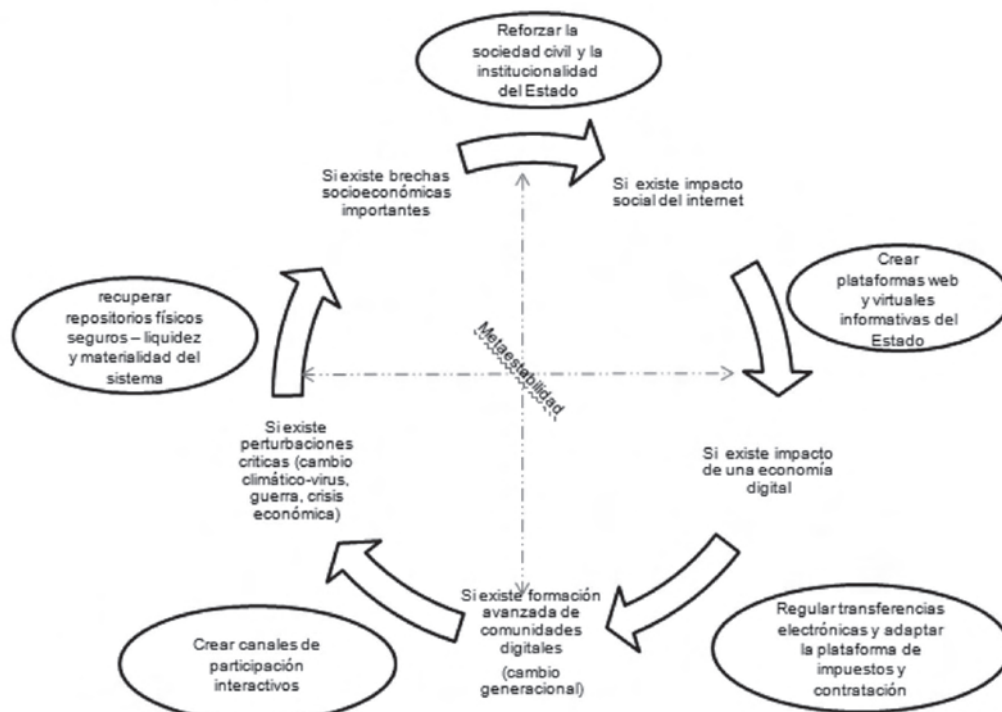
[12]

De lo anterior podemos resaltar varios elementos interesantes. En primer lugar, al igual que la clasificación de los actores, el tipo de fases presentan una alta concordancia en la mayoría de estrategias nacionales de gobierno electrónico. La homogeneidad define este proceso. Podemos percibir que las fases del caso colombiano coinciden en mayor medida con el enfoque *businesses* e internet; el chileno con el enfoque simple y *businesses*; el de Singapur con el enfoque de comunicación y el español con el enfoque *businesses* y de comunicación. Véase además que la última fase siempre corresponde a un estadio denominado democracia electrónica o integración completa. Ese asunto lo revisaremos en la última parte del artículo.

Por el momento, señalemos que esta disposición en fases, aunque fija parámetros o guías, representa varios problemas en los procesos de implementación, medición y estudio de la fenomenología de los gobiernos electrónicos. La homogeneidad del proceso debe ser rebatida desde otras perspectivas.

En la implementación, la práctica ha demostrado que existen fases que parecen eludir las realidades de cada contexto sociopolítico, además de no poder establecer un proceso evolutivo como tal. En las investigaciones realizadas en los países africanos y latinoamericanos por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, 2009), se denota que la construcción de los gobiernos electrónicos no se puede aplicar con estadios estrictamente discernibles. Más bien se observa pluralidad de procesos que transcurren simultáneamente y que en ocasiones no conducen a transformaciones radicales en las relaciones entre gobiernos, ciudadanos y empresas. Una nueva línea de enfoques “post-modernos” también aparecen en el horizonte, en los que predomina la búsqueda de adaptaciones o acoplamientos ante la expansión de un mundo regido por procesos acelerados y no predecibles: una metaestabilidad tal como se conoce en las teorías del Caos y de las Fluctuaciones (Rihani, 2006). Allí no ha inicio, no hay final, hay muchos imprevistos y el nivel integración del sistema es el prerrequisito y no el objeto de tal proceso.

**Figura 5.**  
Modelo fluctuante de gobierno electrónico



Fuente: construcción de los autores a partir de información de Rihani (2006) y Prigogine (1990), Cibernética III

[13]

Por su parte, la medición, es decir los índices y *benchmarking* de desarrollo de gobierno electrónico, contienen asuntos que dificultan conciliar sus resultados con las realidades socioeconómicas-tecnológicas de la población, la madurez política del gobierno y las fortalezas del Estado. Explicemos este tema con pruebas: uno de los índices más citados por funcionarios y organizaciones internacionales es el *Governance Studies* del Instituto Brookings (2008), en el cual se mide la capacidad de 198 países para avanzar en las fases de información y servicios en línea. Para el 2008, el índice señala que un país tan frágil como Haití (puesto 84 en la medición) tiene un mejor gobierno electrónico que la Federación Rusa (puesto 95). De igual forma, Colombia (puesto 23) tiene un mejor gobierno electrónico que Inglaterra (puesto 35) o Japón (puesto 37). Sin restar importancia a los esfuerzos de gobiernos como el haitiano o el colombiano por cerrar la brecha digital, es evidente que cumplir las fases en el gobierno electrónico no se traducen directamente en desarrollo socioeconómico-tecnológico para la población, en madurez política para el gobierno y en fortaleza para el Estado. Utilicemos otro índice bastante reconocido, el índice de Naciones Unidas, el *UN E-Government Survey 2008*. Este índice utiliza una calificación más técnica que incluye el capital humano entrenado, la infraestructura de telecomunicaciones y el desarrollo de la plataforma web. Con esos ítems, Colombia (puesto 53) rebasaría a China (puesto 65) o a la Federación Rusa (puesto 60). Es curioso, dos de los Estados con capacidad tecnológica de comunicación espacial, pueden ser superados en gobierno electrónico por países que no tienen ni un satélite en el espacio. Estaremos creando “realidades virtuales” o “mundos paralelos”? Las alternativas se abren por parte de los llamados gobiernos digitales locales o municipales, fomentados por organizaciones civiles u ONG’s, cuya definición de resultados parte más de una visión de participación social y transformación efectiva de las realidades políticas de las comunidades. Sobre este tema, el lector puede consultar por internet las experiencias de Instituto Curitiba de Informática (ICI), Visión 2020 Malaya y Kioto XXI.

[14] En cuanto al estudio de la fenomenología del gobierno electrónico, lo que incluye los aspectos teóricos y metodológicos, las aproximaciones desde la economía y la administración son las que más han prevalecido, como se refleja en la bibliografía que acompaña este artículo. La antropología, la historia, la geografía y las líneas temáticas generales de la ciencia política han permanecido alejadas de este asunto. Esto tiene algunas explicaciones:

- El fenómeno es novedoso, reciente y acelerado, lo que toma por sorpresa a las disciplinas acostumbradas y exigidas por asuntos de más larga data.
- Aunque el concepto alude al Gobierno, lo Electrónico u “Online” tiende a volverse dominante. Esto configura afiliaciones con las ingenierías y las disciplinas más técnicas. Ahuyenta al analista político.
- Aún no existe suficiente evidencia empírica sobre alteración de comportamientos políticos, sociales, económicos y culturales a gran escala por la implementación de dichos gobiernos. Las evidencias generales apuntan a cambios y ajustes en sectores localizados del aparato administrativo del Estado.

Si bien se reconoce que la sociología ha generado ya algunos abordajes indirectos a través de las obras de Castell y Saskia Sassen (2007), para las ciencias políticas y sociales el asunto parece demorar un poco más. Esto resulta irónico ya que fue precisamente en ese contexto académico que se desarrollaron las teorías cibernéticas (Platón 395ac; Stafford, 1966), las teorías de sistemas (Easton, 1953), las teorías de acción comunicativa (Habermas, 1980), y la construcción de códigos (Luhman, 1992), las cuales sintetizan, de cierta manera lo que tenemos entre manos cuando hablamos de gobierno electrónico.

## 2. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA

En Colombia el gobierno electrónico, bajo la denominación Gobierno en Línea, emergió como un programa de política pública dentro de una llamada Agenda de Conectividad. Estas Agendas fueron formuladas por la mayoría de gobiernos de la región entre 1998 y 2001, como una forma de

afrontar, por parte del Estado, la expansión del internet y las nuevas tecnologías de la información en el nuevo milenio. Las Agendas de Conectividad nacieron con los principios de la NGP, de la corriente neoliberal y de la cautividad de la Sociedad de la Información. Es decir, nacieron como ajuste y modernización de la administración pública y como proyecto de adaptación del Estado al cambio global. Estas Agendas en la región fueron responsabilidad preferencial de los ministerios de comunicaciones o de las vicepresidencias.

Han transcurrido ya diez años desde la creación del proyecto de Gobierno en Línea en Colombia y de ese periodo podemos identificar tres etapas históricas:

a) La primera, configurada por la directiva 02 del 2000. Esta directiva presidencial del gobierno de Andrés Pastrana ordenó a los ministerios, a los departamentos administrativos, a las superintendencias, a las unidades administrativas especiales, a las entidades descentralizadas del orden nacional, a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, a todas ellas, implementar una estrategia de gobierno electrónico, con el objetivo de convertir al Estado en un “usuario modelo” en el uso intensivo de tecnologías informáticas (Directiva 02, 2000). La estrategia inició el 24 de agosto de 2000, en un periodo de prueba y tres meses después apareció en el internet un portal básico denominado [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co). Los responsables de esta etapa fueron la Agenda de Conectividad dentro del Ministerio de Comunicaciones, la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

La etapa de la directiva 02 presentó un claro desarrollo coyuntural. El presidente Pastrana así lo declaró: “Con esta directiva es claro mi compromiso de dejar al país al finalizar mi gobierno (agosto de 2002), el legado de un Estado eficiente y transparente, que haga uso intensivo de las Tecnologías de la información, para prestar servicios a los ciudadanos a través de un óptimo desempeño de sus funciones. Los invito a todos a unirse en forma entusiasta a este empeño”. (Directiva 02, 2000).

En consecuencia, la directiva obligó a las entidades señaladas a iniciar ajustes apresurados, a fin de establecer un gobierno electrónico antes de la finalización del periodo presidencial. Se exigía cumplir tres fases:

Fase 1: proveer información en línea a los ciudadanos, por parte de todas las entidades destinatarias de esta Directiva Presidencial, la cual deberá estar finalizada a más tardar el 31 de diciembre de 2000.

Fase 2: ofrecer servicios y trámites en línea a los ciudadanos, la cual deberá estar finalizada a más tardar el 31 de diciembre de 2001.

Fase 3: contratación en línea, la cual deberá estar finalizada a más tardar el 30 de junio de 2002. (Directiva 02, 2000)

Cada entidad recurrió dentro de sus posibilidades a contratar ingenieros de sistemas y programadores que se encargaran del proyecto. Las fases nunca lograron cumplirse en las fechas establecidas y la coordinación de la Agenda de Conectividad se llenó de solicitudes para ampliar los plazos. Hacia agosto de 2002 era claro que los portales web de cada entidad estaban mal estructurados y no ofrecían ninguna utilidad ni al ciudadano ni a los funcionarios. La fase de contratación en línea, fase 3, fue descartada dada la inconsistencia estructural de todo el sistema.

b) Tras un periodo de receso y acoplamiento con el primer gobierno de Álvaro Uribe (agosto 2002-2006), se identifica una segunda etapa en la estrategia de gobierno electrónico a partir de 2003 y hasta 2008, la cual podemos denominar de arquitectura del Gobierno en Línea. Allí se dieron tres acciones clave:

En primer lugar, se suprimió la responsabilidad directa de la Presidencia de la República y del DNP en el desarrollo de la estrategia y se le confirió la autoridad y el control al Ministerio de Comunicaciones y a la coordinación de la Agenda de Conectividad. (Decreto 1620 y Decreto 3107 de 2003).

En segundo lugar, la Agenda de Conectividad definió, por primera vez, los componentes tecnológicos que constituirían el Gobierno en Línea. Esto se dividió en dos partes: los referidos a la plataforma de servicios de Gobierno hacia los ciudadanos (plataforma web) y los que correspondían a la

[15]



comunicación interna entre las instituciones estatales (Intranet). La plataforma web fue ratificada en el Portal del Estado Colombiano (PEC) [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co), el cual se definió como el punto integrado de acceso y ubicación de la información y servicios, desde donde se ramifican los sitios web de las entidades públicas. Se fijaron los protocolos para que cada entidad colocara en línea diversos trámites y servicios. Para contrarrestar la inconsistencia estructural de la etapa anterior, se impuso una plantilla de diseño para todos los sitios web y se estableció un único lenguaje o código de programación, el GEL-XML (Gobierno En Línea eXtensible Markup Language). Sin ir muy lejos, el XML es el código dominante en el almacenamiento e intercambio de información en internet. Procede de forma similar a las tablas de cálculo como el Excel y es una herramienta manipulada de forma exclusiva por programadores especializados. Su principal manifestación en los portales de gobierno electrónico es la captura de información a través de los formularios, la búsqueda de información con los motores de búsqueda y las bases de datos que la almacenan. En cuanto a la intranet, se determinó la necesidad de establecer una Red de Alta Velocidad (REVAC), que interconectara las instituciones públicas a través de fibra óptica. Igualmente, se contrataron servidores para alojar los centros de datos con la información digital procesada en cada entidad pública. Toda esta plataforma tecnológica es obtenida a través de alianzas y contratación con empresas privadas del sector. (Arquitectura del Gobierno en Línea, <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co>, consultado en noviembre de 2009).

En tercer lugar, se creó la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública, encargada de ejecutar las estrategias y programas requeridos para la producción de información digital en la totalidad de las instituciones del Estado. Esto con el fin de impulsar estándares en los procesos y Sistemas de Información, que logran mejorar la cantidad y calidad de los insumos que alimentaban los portales de servicios y trámites en línea. (Decreto 3816 de 2003).

[16] c) La reciente etapa, a partir del 2008, la podemos denominar de publicidad y primeros grandes retos para el Gobierno en Línea en Colombia. En las etapas anteriores, la estrategia de gobierno en línea se “destacó” por pasar desapercibida para funcionarios públicos y ciudadanos no directamente implicados en su desarrollo. Finalmente su funcionalidad era limitada. Sin embargo, con el decreto 1151 de abril de 2008 se entendió que el gobierno había decidido colocar la plataforma electrónica como el principal motor de cambio de las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública. Obviamente, también se pueden interpretar estas acciones como un requerimiento exigido por las organizaciones internacionales mencionadas en la primera parte de este artículo, las cuales presionaban hacia mayores compromisos del Estado para el mejoramiento de los indicadores de modernización de las instituciones. Esto es claro cuando se observa el asunto de la Transparencia. Las entidades internacionales de financiamiento y las agencias de cooperación exigen indicadores e información electrónica sobre los procesos contractuales que adelantan los gobiernos. En ese sentido, el decreto 1151 colocó en marcha el Portal Único de Contratación (PUC), basado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), que venía desarrollándose desde el 2007. (Ley 1150 de 2007).

Los verdaderos retos han llegado en la tarea de vincular a funcionarios públicos y a los ciudadanos con la funcionalidad del Gobierno en Línea. El decreto le implicó a la Agenda de Conectividad redactar en dos meses un “Manual de Políticas y Estándares para la Gestión de información, Trámites y Servicios del Estado Colombiano a través de Medios Electrónicos” y ejecutar una fuerte campaña publicitaria en medios, que se conoció bajo el slogan de “Haciendo más fácil tu relación con el Estado”. El objetivo era crear una visión vanguardista y unificada del Estado, crear credibilidad y confianza en el Gobierno en Línea. Las fases del modelo lineal fueron ajustadas para el orden nacional y territorial, y de nuevo una misión es asignada a las entidades públicas:

Fase de información en línea: Es la fase inicial en la cual las entidades habilitan sus propios sitios Web para proveer en línea información, junto con esquemas de búsqueda básica. (Plazo para entidades del orden nacional: 1° de junio de 2008 - Plazo para entidades del orden territorial: 1° de noviembre de 2008).

**Tabla 1.**  
Estadísticas del PUC

	<b>Año</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Portal Único de Contratación - PUC	Número promedio mensual de visitas	366.264	453.402	630.941
	Número de entidades registradas	1.605	351	7
	Número de procesos publicados	48.846	99.455	88.921
	Cuantía de los procesos publicados (millones de pesos)	19.293.305	28.906.255	39.047.319

Fuente: Programa en cifras, <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/>, consultado en diciembre de 2009.

Fase de interacción en línea: Es la fase en la cual se habilita la comunicación de dos vías entre entidades y ciudadanos y empresas con la consultas en línea e interacción con servidores públicos. (Plazo para entidades del orden nacional: 1° de diciembre de 2008 - Plazo para entidades del orden territorial: 1° de diciembre de 2009).

Fase de transacción en línea: Es la fase en la que se proveen transacciones electrónicas para la obtención de productos y servicios. (Plazo para entidades del orden nacional: 1° de diciembre de 2009 - Plazo para entidades del orden territorial: 1° de diciembre de 2010).

Fase de transformación en línea: Es la fase en la cual se realizan cambios en la forma de operar de las entidades para organizar los servicios alrededor de necesidades de ciudadanos y empresas, con Ventanillas Únicas Virtuales y mediante el uso de la Intranet Gubernamental. (Plazo para entidades del orden nacional: 1° de junio de 2010 - Plazo para entidades del orden territorial: 1° de diciembre de 2011).

Fase de democracia en línea: Es la fase en la cual se incentiva a la ciudadanía a participar de manera activa en la toma de decisiones del Estado y la construcción de políticas públicas involucra el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación. (Plazo para entidades del orden nacional: 1° de diciembre de 2010 - Plazo para entidades del orden territorial: 1° de diciembre de 2012).

El monitoreo en las entidades públicas entre el 2008 y 2009 ha indicado retrasos amplios en el cumplimiento de estas fases, ya que solo un 64% de las entidades han finalizado la fase de información, un 38% se encuentran en fase de interacción, un 14% están pasando por fase de transacción y solo un 7% están tocando la fase de transformación. (*Informe de Gobierno en Línea, 2008-2009*)

Las entidades del orden territorial son las más retrasadas en el cronograma. Tan solo el 1% tienen un indicador alto de avance en la fase de información y el 26% tiene una calificación media en dicha fase. Las tres entidades más avanzadas de ese orden al finalizar el 2008 fueron: el Instituto Departamental de Salud de Nariño, el Instituto Departamental de Transporte y Tránsito del Atlántico, el Instituto Tecnológico Pascual Bravo. (*Informe de Gobierno en Línea, 2008-2009*).

En cuanto a gobernaciones, alcaldías y entidades adscritas/vinculadas, se destacan en los mejores indicadores: Quindío, Nariño, Meta, Casanare, Arauca, Norte de Santander, Cauca y Bolívar. En las alcaldías se destacan: Pasto, El Charco y Bogotá D.C. (*Informe de Gobierno en Línea, 2008-2009*).

[17]

Los sectores del Estado con mayor desarrollo de las fases del gobierno electrónico son: la rama ejecutiva, rama legislativa, rama judicial, la organización electoral, los organismos de control y los organismos autónomos. En lo que respecta a la rama ejecutiva, se destacan los sectores de comercio, planeación, seguridad, economía solidaria, educación y presidencia. (*Informe de Gobierno en Línea, 2008-2009*).

Los recursos asignados también fueron ampliados. Las estrategias tecnológicas no se caracterizan por baratas, aunque se establecen para reducir costos.

**Tabla 2.**  
Presupuesto asignado al Gobierno en Línea en Colombia, 2006-2008 (millones de pesos)

	2006	2007	2008
Recursos fuente de la Agenda de Conectividad/ Min Comunicaciones	\$13.246.249.400	\$28.000.000.000	\$41.157.524.834
Recursos del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) DNP	\$2.829.834.240	\$3.758.000.000	\$1.880.475.166
Créditos	\$928.165.760	-	-
Total	\$17.004.249.400	\$31.758.000.000	\$43.038.000.000

Fuente: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/>, consultado en diciembre de 2009.

[18] En lo que corresponde a la relación con ciudadanos y empresas, las estadísticas de acceso al PEC arrojan que el 31% de los ciudadanos colombianos y el 72% de las grandes empresas utilizaron la plataforma de Gobierno en Línea; que el trámite en línea más realizado es el Certificado Judicial del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); que el tema más consultado es *Buscando Empleo*; que la categoría más visitada es *Colombianos en el extranjero*. (Estadísticas del portal [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co), consultado en diciembre de 2009)

Los ciudadanos también han abordado esta etapa de retos con ciertos grados traumáticos. Algunos ejemplos:

- El Sistema Integrado de Pagos de aportes a la Seguridad Social, con el cual los aportantes deben realizar el pago integrado de sus aportes de salud y pensión a través de transferencias electrónicas de fondos usando la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). La desinformación, el requerimiento de cuentas bancarias con acceso desde internet y el caos del sistema generó problemas entre el 2007 y 2008 para gran parte de la población colombiana de trabajadores independientes (*El Tiempo*, 9 de julio de 2008).

- El Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), sistema de información que permite registrar y mantener la información sobre los registros de automotores y conductores, creado y manejado de forma “tradicional” desde el 2002 hasta el 2009, cuando fue implementado en su versión electrónica. Las consecuencias han sido desastrosas para los usuarios, contradiciendo todas las expectativas y objetivos de lo que se espera de un gobierno electrónico (*El Tiempo*, 23 de noviembre de 2009).

- Algunos estudios han revelado igualmente fallas y limitaciones en los accesos a los servicios y trámites en los portales: problemas de seguridad, inaccesibilidad para personas limitados visuales/auditivos, errores de programación (Carvajal, 2009).

El *Informe de Gobierno en Línea, 2008-2009*, indicó que los ciudadanos calificaron con puntajes bajos los resultados de su interacción con el Estado por medio del gobierno electrónico, mientras las empresas lo calificaron con un puntaje medio. De 1 a 100, los ciudadanos calificaron con 20 la credibili-

**Tabla 3.**  
Estadísticas del portal [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)

	Año	2005	2006	2007	2008	2009	Consolidado
Portal del Estado Colombiano - PEC	Número promedio mensual de visitas	N.D.	119.195	179.721	272.884	539.695	-
	Número de sitios Web enlazados	N.D.	N.D.	931	671	933	2.535
	Número de trámites del orden nacional publicados	400	490	975	90	60	1.895
	Número de trámites del orden territorial publicados	N.A.	N.A.	N.A.	223	187	410
	Tramites totalmente en línea	-	-	-	-	-	79
	Número de servicios del orden nacional publicados	N.A.	N.A.	N.A.	168	111	279
	Número de servicios del orden territorial publicados	N.A.	N.A.	N.A.	50	93	143

Fuente: Programa en cifras, <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/>, consultado en diciembre de 2009. N.D= ningún dato / N.A= no aplica ya que no existía el componente en ese año.

dad y confianza en el Gobierno en Línea, las empresas con 21. Calificaciones que obviamente reflejan los traumas de la PILA y el RUNT. (Informe de Gobierno en Línea, 2008-2009).

Para concluir esta parte, podemos afirmar que existen suficientes argumentos a favor de la introducción de tecnologías informáticas en las actividades de los gobiernos y sus ciudadanos. Es un proceso que exige perder el temor al cambio y que promueve una voluntad política, burocrática y ciudadana para la adaptación al cambio global. Observamos que los gobiernos electrónicos podrían significar un avance para contrarrestar ciertos vacíos sociopolíticos que nos dejan estos años de euforia cibernauta y multimedia; es decir, generar nuevas formas de interacción con el Estado, con nuevas herramientas. El avance no solo debe tener impacto en la manera de hacer un trámite o pagar un servicio por internet, sino que debe tener profundas incidencias en la forma de llevar a cabo la acción pública.

Los primeros diez años de Gobierno en Línea dejan un sabor agri dulce. Efectivamente ha empujado un modelo de gestión pública para mejorar las actividades intraestatales, la prestación de servicios, el fomento de la consulta y aplicación de normas internacionales como transparencia, finanzas y contratación. Es un reconocimiento al impacto de fenómenos mundiales como el internet en las sociedades contemporáneas y al propósito válido de usar la tecnología a favor del mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, la práctica viene a relativizar ese logro y nos recuerda la sentencia: que con tan solo nuevos soportes digitales, las organizaciones, los gobiernos y los ciudadanos no pueden superar sus vicios o sus limitaciones. Como individuos o colectivos nos encontramos a menudo con importantes barreras, límites de carácter procedi-

[19]

mental y organizativo, siendo con frecuencia la tecnológica la menos importante en nuestra relación con el Estado. Son muchas las expectativas. La fase de democracia a través del gobierno electrónico es quizá la más grande. ¿Que podemos esperar? Señalemos algunos puntos al respecto.

### 3. LA DEMOCRACIA A PRUEBA EN EL GOBIERNO ELECTRÓNICO: ENCRUCIJADAS Y DESAFÍOS

Como se ha mostrado, la reforma administrativa supuesta por las perspectivas del NGP y la implementación del gobierno electrónico han sido dos dinámicas estrechamente relacionadas; el objetivo central del gobierno digital es un *acercamiento entre ciudadanos y gobierno*, este último más eficaz, transparente y atento a las necesidades de la poblaciones. Paradójicamente, se han formulado una serie de expectativas muy diversas relacionadas con el uso de tecnologías informáticas y de telecomunicaciones (TIC), vinculadas a dicho objetivo de reconciliar un poder político central re-legitimado y una ciudadanía<sup>6</sup> vista como desapegada, desconfiada y apática (Subirats, 2002).

Esas expectativas están conectadas a discursos políticos<sup>7</sup> de distinta índole; entre ellas podemos mencionar: 1) un retorno al ideal de democracia directa en el que la internet constituye una nueva *ágora griega*, mitificada como una área de debate público libre y sin límites (ni siquiera territoriales) que sería el nuevo lugar de la deliberación política<sup>8</sup> y de comunicación interactiva entre administrados y administradores. Se percibe al gobierno electrónico como una forma de expresión de la sociedad de información<sup>9</sup>, como se menciono anteriormente. Más adelante cuestionamos dicha percepción por su poca conformidad con la realidad. 2) Pero al mismo tiempo, se pretende que el Estado, o su encarnación, el gobierno central, sea el motor<sup>10</sup> de esa transformación social y política liderada por los avances tecnológicos, los mismos que a su vez inducen una multitud de cambios sociales, políticos y culturales. Esto es, devolverle al gobierno centralizador la iniciativa del cambio político y menospreciar el rol de otros actores sociales y políticos.

Por ende hay una disyuntiva en esas expectativas. Y dicha disyuntiva nos remite a una serie de debates relacionados con la democracia representativa/participativa. En lo que constituye la última parte del artículo, analizamos los enfoques que relacionan las tecnologías informáticas y la democracia. Aparecen principalmente dos temáticas transversales (Sintomer, 2009; Martí, 2008; Aigrin, 2007; Norris, 2004, Peres Useche, 2003; Cairo Cairou, 2002).

La primera es: cuál es la capacidad (o el potencial) de las TIC para modificar el funcionamiento (o incluso los principios básicos) de los sistemas políticos democráticos liberales, en aras a favorecer una re-legitimación de la democracia representativa e introducir nuevos espacios y nuevas modalidades de debate, deliberación o participación política? Esa pregunta a su vez conlleva dos interrogantes correlacionados:

<sup>6</sup> Curiosamente en la literatura sobre las TIC se usa mas el termino de “ciudadanía” o “los ciudadanos” y poco, como es de tradición en la teoría política sobre la democracia, el concepto de “sociedad civil”. Tal vez porque el público al que pretenden dirigirse las TIC son individuos aislados y no necesariamente organizados en partidos y asociaciones? Tal vez porque no se pretende una respuesta colectiva sino individualizada a las ofertas de servicios en línea que promueve el gobierno digital en sus primera fase de implementación?

<sup>7</sup> La mezcla de esos discursos obliga a realizar una tarea de identificación de ellos y rastrear su “orientación” ideológica, tarea que rebasa los objetivos del presente artículo. Podemos ver, sin embargo, que existe poca reflexión sobre quiénes son los actores que usan las TIC y con qué objetivo. Hace falta una sociología de estos actores mucho más contextualizada y detallada.

<sup>8</sup> Esa visión idealiza y mitifica la democracia ateniense, olvidando que la deliberación no era realmente abierta a todos (las mujeres y los foráneos en particular no tenían cabida en ella): Finley Moses I., *Démocratie antique et démocratie moderne*, Paris, Payot, 1976 (trad. fr.).

<sup>9</sup> Anta Rafael, Bendersky Matías, Valenti Pablo (2004), *Manual gob. Estrategias de gobierno electrónico: La definición de un modelo de análisis y estudios de caso*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, p 10.

<sup>10</sup> En efecto, se recomienda de manera consensuada, para el éxito de la implementación de la TIC un fuerte compromiso institucional del gobierno y las instituciones estatales, y alianzas con el sector privado. Ver por ejemplo: Anta Rafael, Bendersky Matías, Valenti Pablo (2004), *Manual gob. Estrategias de gobierno electrónico: La definición de un modelo de análisis y estudios de caso*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington; Finkelievich Susana (coord.), *E-política y e-gobierno en América Latina*, Buenos Aires, 2005; Ministerio de Comunicaciones, República de Colombia (2008), Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019, donde se resalta el carácter nacional del plan: “Colombia utilizará activamente las TIC como herramienta para la reducción de las brechas económica, social, digital y de oportunidades. Estas tecnologías serán un vehículo para apoyar principios fundamentales de la Nación, establecidos en la Constitución Política de 1991” (p.11).



qué innovación política puede generarse a raíz de los cambios tecnológicos que supone la implementación de las TIC<sup>11</sup>? Y qué usos políticos y sociales hacen los distintos actores - Estado, partidos políticos movimientos sociales y otros actores, y ciudadanos por su cuenta - de aquellas tecnologías? La segunda temática transversal es hasta qué punto y de qué manera las TIC logran dicho acercamiento entre ciudadanos y gobierno central? Qué obstáculos enfrenta ese objetivo, y qué límites impiden dicho proceso?

### 3.1. El potencial transformador de las TIC: límites y trampas

En cuanto a la primera temática, relativa al potencial de cambio político que tienen las Tic, nos obliga a cuestionar la expectativa mencionada arriba respecto al internet como un nuevo espacio público libre y sin límites.

#### 3.1.1. El debate público en internet: que tan democrático puede ser?

La mayoría de autores (Cairo Cairou, 2002; Peres Useche, 2003) dudan que las TIC por sí mismas, tengan el potencial de modificar los procedimientos de la democracia representativa, por dos razones: en primer lugar, los actores políticos (gobiernos, parlamentos, instituciones centrales) no conciben las TIC, en el mejor de los casos, sino como un complemento (o mero remedio paliativo?) a la democracia representativa, mediante experimentos restringidos al nivel local, o con poco impacto, o sobre grupos restringidos (Subirats 2002; Carracedo 2002). En segundo lugar, las TIC no pueden generar un cambio profundo en el sistema democrático pues, como se menciono anteriormente, han sido impulsadas en el contexto neoliberal de reducción y reestructuración estatal, aunque esto entre en clara contradicción con el principio de revalorizar el papel del gobierno central como motor del cambio político. Por ende, la implementación de las TIC no tiene un objetivo transformador de la sociedad en su conjunto (pero sus impactos sociales pueden rebasar de lejos los efectos esperados) sino que el objetivo es modificar algunas modalidades de relacionamiento entre un público de usuarios al que se le ofrecen servicios, la mayoría de ellos limitados en su contenido o su alcance interactivo (Carracedo, 2002), y una administración pública que busca reformarse para volverse eficaz y transparente. Además, se adoptan una serie de requisitos y condicionamientos impuestos por agendas políticas externas, dándole poco espacio a la voz de los actores sociales internos en dichos procesos políticos.

En fin, presenciamos los mismos límites que los enfrentados en la vida real por otros mecanismos de democracia participativa (Sintomer, 2009; Aigrin, 2007; Norris, 2004). La participación tan solo se concibe como un remedio a una falta de representación o representatividad en espacios y ámbitos estrictamente delimitados por el poder central. En ese sentido, el uso que pueden hacer los actores sociales de las TIC y en particular de internet o de los gobiernos electrónicos (a través de las páginas web y portales institucionales) es limitado en su alcance: existe poca información (incompleta o inadecuada) verdaderamente útil al ciudadano, poca comunicación más allá de contenidos muy delimitados, poca interactividad, y poco (o nulo) impacto en la decisión pública.

Además se señala cómo el espacio virtual puede encontrarse sometido sino a una censura (salvo unos pocos casos<sup>12</sup>, es difícil establecer una censura de todos todo el tiempo), al menos al registro sistematizado de los datos y actividades en línea (compras, sitios consultados) del usuario, para cruzar datos y establecer un perfil muy pormenorizado del mismo, así como al requisito de identificación permanente del usuario. Dicho registro da pie a un control social y político de los internautas por parte del poder, lo que redonda en la falta de respeto a la privacidad o derecho a la intimidad, e incluso

<sup>11</sup> Sobre el vínculo entre cambio tecnológico y cambio político ver una interesante reflexión en: Carracedo José David, “Jerarquías y desigualdades en la sociedad de información; la estratificación digital en relación con la democracia digital” en Cairo Cairou Heriberto, *Democracia digital, límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, 2002.

<sup>12</sup> Como lo evidencian el control del acceso a internet en China (evidenciado nuevamente con ocasión del veintésimo cumpleaños del movimiento estudiantil de Tienanmen, en junio de 2009), o en Irán después de las elecciones del 12 de junio de 2009 que generaron protestas y durante las cuales una investigadora francesa fue arrestada, oficialmente, por mandar por email fotos de las manifestaciones a sus amigos. Pero más allá de esos casos, en contextos muy diversos, el estado mantiene un férreo control del espacio virtual.

el registro de sus opiniones, pertenencias y características culturales. Libre, el espacio virtual dista mucho de serlo (Carracedo, 2002; Subirats, 2002).

### 3.1.2. Cambio tecnológico y político: están desconectados?

Las TIC, además de tener poco impacto sobre los mismos procedimientos formales de los sistemas liberales representativos, tampoco pueden generar cambios en las prácticas sociales y políticas, remodelar el sistema electoral o el espectro de opciones políticas en un determinado contexto, ni revalorizar los congresos desacreditados, en la mayoría de los países latinoamericanos. Es decir, para sintetizarlo, no es suficiente una tecnología nueva para modificar un sistema político, prácticas políticas u opciones ideológicas. Como lo señala adecuadamente José David Carracedo (2002), no es nueva la tendencia actual a creer acríticamente en el poder casi mágico que la tecnología tendría para modificar la sociedad, pero el muestra que el excesivo entusiasmo generado por las TIC, o cualquier “progreso tecnológico”, vistas como la panacea o el remedio mágico a todos los males sociales, no resulta muy útil.

Así, la temática del potencial transformador de las TIC debería generar menos expectativas y más investigaciones comparativas y empíricas. Una investigación de los actores que están usando las TIC y de aquellos usos es precisa para desentrañar en particular de donde proceden los discursos y las expectativas alrededor de ellas; cuales perspectivas se imponen en la sociedad y por qué se escuchan pocas alternativas (Cairo Cairou, 2002). Igualmente, Joan Subirats (2002) señala la poca investigación empírica que existe sobre experiencias de democracia digital y sus relaciones con los mecanismos representativos en la vida real. Aun hoy, unos años después, los experimentos no han sido del todo concluyentes y falta sistematizar su estudio (Martí, 2008; Aigrin, 2007)

Finalmente hay que desarrollar una investigación más contextualizada, tomando en cuenta las especificidades sociales, culturales y políticas que permitan entender por qué dentro de una región, ciertos países adoptan y desarrollan mucho más fácilmente la TIC, o dentro de un mismo país, lo hacen ciertas zonas más o mejor que otras (Arraya & Porrua, 2004; Ramírez y Gutiérrez, 2008; Abadia & al., 2009). América Latina es una región donde comparativamente con Estados Unidos, pero también Europa o Asia del sureste, el desarrollo de los gobiernos digitales ha sido lento y limitado, con fuertes contrastes y donde destaca el avance de Brasil (Ramos Vielba, 2002; Bonilla & Cliche 2004).

Esto a su vez nos remite al tema de la brecha digital, o de lo que Carracedo prefiere llamar la *estratificación digital*, insistiendo en como las desigualdades y jerarquías sociales existentes cruzan y profundizan dicha estratificación (Carracedo, 2002). No es una sino varias brechas digitales lo que conviene examinar, para entender cómo se cruzan y profundizan con las desigualdades en el orden político y social y qué indicadores son relevantes para evaluarlas (Bonilla & Cliche, 2004; Pinzón & Gutiérrez, 2008). En América Latina, donde a principios de la actual década, tan solo el 5% de la población tiene acceso a internet (Arraya & Porrua, 2004) y donde varios indicadores (Arraya & Porrua, 2004, Bonilla & Cliche, 2004, Carracedo, 2002) muestran que no es suficiente la posesión de un computador o de una conexión internet para poder o saber hacer uso de la TIC, el desafío consiste entonces en entender qué extensión y profundización de la democracia se puede lograr mediante las TIC cuando tan poca población tiene acceso y está capacitada para usarlas. Pero el problema no solo es de orden técnico, y ampliar el acceso, en sí, no es suficiente para volver las TIC más democráticas.

### 3.2. Cual acercamiento gobierno-ciudadanos?

La segunda temática transversal es analizar hasta qué punto y de qué manera las TIC logran dicho acercamiento tan anhelado entre ciudadanos y gobierno central. Como se puede deducir de lo dicho hasta ahora, el acercamiento entre el gobierno y los ciudadanos no se puede evaluar en abstracto sino dentro de un contexto específico, y la respuesta no será uniforme ni siquiera en un mismo país. Pero no es el objetivo de este artículo revisar casos sino más bien generar reflexiones de orden comparativo para estimular más investigación empírica. Qué obstáculos presentes en la vida real impiden lograr dicho objetivo?

[22]

Los principales obstáculos son básicamente relacionados con impedimentos técnicos cruzados con requisitos administrativos en la vida real. El poco acceso a la internet y las TIC debido a la estratificación digital ya mencionada hace que el uso de los portales sea sobre todo realizado por personas que ya tienen un buen manejo de la tecnología pero además cumplan con requisitos como tener una cuenta bancaria para realizar ciertos trámites en línea (como pedir *el pasado judicial*). Esto significa que se restringe el uso de los portales institucionales que ofrecen servicios como trámites en línea, por requisitos en la “vida real”, limitando de facto aun más el uso de estos portales, incluso por parte de la población potencialmente “conectada” o que tenga acceso real y hasta la capacitación educativa adecuada. Eso puede excluir hasta las personas más formadas que aun no tengan todos los requisitos al día (claves de acceso, cuenta bancaria).

Otro impedimento es más bien de orden psicológico, como lo evidencia el caso de personas que, por costumbre, desconfían de los trámites virtuales por no disponer de un comprobante escrito o de cualquier prueba de realización del trámite; mas aun en una sociedad como la colombiana, donde la complejidad de los trámites y la dificultad de ser escuchados o tomados en cuenta por la administración pública si no se presentan en persona para “posesionarse” del trámite es muy fuerte. Si hay un litigio, es el usuario que debe hacer la prueba que realizó el trámite, no el Estado que demuestra cómo y por qué falló el trámite en línea. La carga de la prueba está en el usuario.

Pero la reflexión debería orientarse sobre el conjunto de representaciones y percepciones sociales que condicionan el acceso, el uso, y la interpretación de los poderes de las TIC, como lo demostraron en una investigación empírica Bonilla y Cliche (2004). El tema no solo es de obstáculos “objetivos” sino de condicionamientos sicosociales que no han sido suficientemente estudiados.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABADIA Campo Carlos, TELLO Benitez Antonio, RAMIREZ Ordoñez Frank Alexander, RINCÓN Rios Jarvey, BARRIOS Medina Alexander, (2009), *Gobierno electrónico. Acortando la brecha digital*, Universidad Santiago de Cali Editorial, Cali.
- AGENDA DE CONECTIVIDAD, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, PNUD, (2009), *Informe de Gobierno en Línea 2008-2009*, Disponible en <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co>
- AIGRIN Philippe (dir), (2007) *Livre blanc sur la démocratie participative et le débat public utilisant internet*, Paris, Sopinspace.(abierto para debate público desde 2007)
- ALADI, (2003), La Brecha Digital y sus Repercusiones en los Países Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, Chile.
- AL-GORE, (1993), *National Performance Review: Crear una Administración Pública que Funcione Mejor y Cueste Menos*, Vitoria, IVAP. (Edición española de 1994).
- ALLCORN S. (1999), “Parallel Virtual Organizations: Managing and Working in the Virtual Workplace”, en *Administration & Society*, 29, 4, pp. 412-439.
- ANDERSEN K. V. y HENRIKSEN H. Z., (2006), “E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model”, en *Government Information Quarterly*, N° 23, 236-248.
- ANTA Rafael, BENDERSKY Matías, VALENTI Pablo, (2004), *Manual gob. Estrategias de gobierno electrónico: La definición de un modelo de análisis y estudios de caso*, Banco Interamericano de Desarrollo Washington.
- ARAYA Dujisin Rodrigo y PORRÚA Miguel Vigón (eds), (2004), *América Latina Puntogob. Casos y tendencias en gobierno electrónico*, CLACSO, Chile.
- BAÑÓN R. y CARRILLO E. (Comps.), (1997), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- BARZELAY M., (2001), *The New Public Management*, California, Sage Publications.
- BELLAMY Cristine, (1998), *Governing in the Information Age*. Gran Bretaña, Biddles Ltd, Guildford and King’s Lynn.
- BONILLA Marcelo & CLICHE Gilles (eds), (2004), *Internet and society in Latin America and the Caribbean*, Montreal (Canadá), IDRC.
- CAIRO CAIROU Heriberto (comp.), (2002a), *Democracia digital, límites y oportunidades*, Madrid, Trotta.
- CAIRO CAIROU Heriberto, (2002), “Flujos de información y transformaciones del espacio de la política”, en CAIRO CAIROU Heriberto (comp.), *Democracia digital, límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, pp. 19-29.
- CARRACEDO José David, (2002), “Jerarquías y desigualdades en la sociedad de la información: la estratificación digital en relación con la democracia digital”, in CAIRO CAIROU Heriberto (comp.), *Democracia digital, límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, pp. 45-67.
- CARVAJAL Mario, (2009), *Análisis de accesibilidad en tres portales web del sector Gobierno en Colombia*, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.

[23]

- CASTELLS M., (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vol 1. *La Sociedad Red*, Madrid, Alianza.
- CHAFFEY D., (2009), *E-business and E-commerce Management*, London, FT Prentice Hall.
- CMSI, (2005), *Plan de Acción e Implementación*. Disponible en <http://www.itu.int/wsis/implementation/index-es.html>
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (1994), *Europe and the Global Information Society; Recommendations to the European Council*, Informe Bangemann, Bruselas, <http://europa.eu.int/IPSOC/infosoc/backg/bangemmn.html>
- CRIADO, J. I. y RAMILO M. C. (2001a), “e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI?. Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las TIC en las Administraciones Públicas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (I), pp. 11-43.
- DELORS Jacques, (1993), *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Comunidad Europea, Bruselas.
- DIMAGGIO P., (1998), “The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration”, en *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 154, pp. 696-697.
- EASTON, D., (1953), *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York.
- ESTRADA Álvarez Jairo, (2005), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia.
- FINLEY Moses I., (1976), *Démocratie antique et démocratie moderne*, Paris, Payot, (trad. fr.)
- FINQUELIEVICH Susana (coordinadora), (2005), *E-política y e-gobierno en América Latina*, Buenos Aires.
- FOUNTAIN Jane, (2001), *Building the Virtual State*, Brookings Institution Press, Washington D. C.
- GONZÁLEZ Jorge Iván, (1998), *Consecuencialismo y procedimentalismo: Una reflexión sobre el discurso neoliberal*. Simposio internacional El neoliberalismo y sus implicaciones teológicas, éticas, económicas y políticas, Bogotá, mayo 13 - 15.
- GUERRA Francois Xavier, (1995), *Las Revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*, Madrid, Editorial Complutense.
- HEEKS R. y BAILUR S., (2007), “Analyzing e-government research: perspectives, philosophies, theories, methods and practice”, en *Government Information Quarterly*, N° 24, 243-265.
- HOOD Christopher, (1997), “Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿De la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?”, en BRUGUÉ Quim y Subirats, Joan (Comps.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, MAP, pp. 469-490. <http://www.coment.net/text.xhtml?tid=10>
- HUGHES O. E., (2001), “The Way Ahead for New Public Management”, en *Working paper*, 55/01, Department of Management, Monash University, Melbourne.
- IDRC, (2009), *Creating Adaptive Policies, A Guide for Policy-making in an Uncertain World*, Sage/IDRC.
- KRAEMER, K. L. y NORRIS, D. F. (1996), ‘Mainframe and PC Computing in American Cities: Myths and Realities’, en *Public Administration Review*, 56, 6, pp. 568-576.
- LUHMAN N., (1992), *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general*, Arthropos, México. (edición de 1998).
- MARCH J. y J. Olsen, (1989) *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- MARTI José Luis, (2008), “Algunas precisiones sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa”, *Revista de internet, derecho y política*, Universidad abierta de Catalunya, [www.idp.uoc.edu](http://www.idp.uoc.edu)
- MENZEL D., (1998), “www.ethics.gov: Issues and Challenges Facing Public Managers”, en *Public Administration Review*, 58, 5, pp. 445-452.
- MINISTERIO de Comunicaciones, (2008), *Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019*, República de Colombia.
- NEGROPONTE N., (1995), *Being Digital*. Knopf, Paperback edition, 1996, Vintage Books,
- NORRIS Pippa, (2004), *Building knowledge societies. The renewal of democratic practices in knowledge societies*. Cambridge, UNESCO World Report-Harvard University.
- NORTH D. C. (1990a), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NORTH D. C. y Wallis J.J., (1994), “Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History. A Transaction Cost Approach”, en *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 4, pp. 609-624.
- OCAMPO José Antonio, (1998), “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, en *Revista CEPAL*, No 66, Chile.
- OCDE, (1995): *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: MAP, BOE, (versión traducida de 1997).
- OLÍAS DE LIMA Blanca, (2001), *La Nueva Gestión Pública*, Alhambra. Madrid.
- ONU, (2008), *UN E-Government Survey 2008*, Nueva York. Disponible en [http://www.unpan.org/egovkb/global\\_reports/08report.htm](http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm)
- OSBORNE D. y GAEBLER T, (1992), *La reinención del gobierno*, Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona, España.
- PERES USECHE Marco (comp.), (2003), *Gobierno digital. Tendencias y desafíos*, Bogotá, U. Externado.
- PEYTON Young y Durlauf, (eds), (2001), *Social Dynamics*, MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- PLATÓN, (-) *Diálogos. Obra completa en 9 volúmenes*. Volumen IV: República. Madrid, Editorial Gredos, edición 2003.
- PNUD, Markle Fundation and Acenture, (2001), *Digital Opportunity Initiative: Creating a Development Dynamic*, disponible en <http://www.opt-init.org>
- PRIGOGINE S., (1990), *La Nueva Alianza*, Editorial Alianza, 2ª edición, Madrid.
- RAMÍREZ Iván, GUTIERREZ Alejandro, (2008), *Brecha digital en Colombia*, Centro de Investigación de las Telecomunicaciones CINTEL.
- RAMOS VIELBA Irene, (2002), “El desarrollo de los gobiernos digitales en el mundo” in CAIRO CAIROU Heriberto (comp.), (2002a), *Democracia digital, límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, pp. 71-86.

[24]

- RIHANI S., (2006), *Complex systems theory and development practice: Understanding non-linear realities*. New York, Zed Books.
- RIVERA Urrutia Eugenio, (2003), *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado*, FLACSO-Chile.
- SASSEN Saskia, (2007), *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz.
- SERRA JIMENEZ Francisco, (2002), “Problemas políticos y jurídicos de la democracia electrónica”, en CAIRO CAIROU Heriberto (comp.), *Democracia digital, límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, pp. 115-125.
- SINTOMER Yves (dir), (2009), *La démocratie participative*, Paris, La Documentation Française, (dossier) n°959.
- STAFFORD Anthony, (1966), *Decision and Control*, Wiley, London.
- SUBIRATS Joan, (2002), “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y la comunicación”, en CAIRO CAIROU Heriberto (comp.), *Democracia digital, límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, pp. 89-113.
- THE BROOKINGS INSTITUTION, (2008), *Governance Studies*, Department of Political Science, Washington University.
- THELEN K. y S. Steinmo, (1992), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- YONG J. SL. (Ed.), (2