



FORTALECIMIENTO Y APROPIACIÓN DE PRÁCTICAS DE GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENCIA Y APERTURA DE DATOS (OPEN DATA): ESTUDIO DE CASO EN EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA, COLOMBIA.

Luis Clemente Martin Castro

Pruebas para la obtención del grado de Master en Gestión Municipal

Diciembre de 2017

VERSIÓN FINAL

Escuela de Gestión

Pruebas para la obtención del grado de Master en Gestión Municipal

**FORTALECIMIENTO Y APROPIACIÓN DE PRÁCTICAS DE GOBIERNO ABIERTO,
TRANSPARENCIA Y APERTURA DE DATOS (OPEN DATA): ESTUDIO DE CASO EN
EL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA, COLOMBIA**

Autor: **Luis Clemente Martin Castro**

Orientador: **Professor Doutor Paulo Louro**

Diciembre de 2017

Agradecimientos

El autor expresa sus agradecimientos a:

LUIS MARTÍN BLANCO Y ESTHER CASTRO MESA, mis padres, por su dedicación, sacrificio y formación en valores.

LELIETH, LORENA Y MARGARITA, mis hermanas, por su colaboración y apoyo incondicional.

DOUTOR PAULO LOURO, por su orientación y colaboración para el desarrollo del presente Trabajo de Fin de Master.

Resumen

O conceito clássico de **democracia**, juntamente com os **atuais mecanismos de comunicação**, está de acordo com a premissa de dar voz aos habitantes de uma nação. Realizando a contemplação da idéia de que a renovação do setor público através da tecnologia da informação é um triunfo da **democracia participativa**. Neste contexto, surge o conceito de **transparência**, que é chamado a ser um fator chave que concentra a idéia de que as relações públicas exigem uma troca de informações concisa e verdadeira, que é resumida em uma comunicação política transparente.

O acima mencionado, sintetiza o que é atualmente um modelo que viaja o mundo de forma acelerada e que se chama **Open Government**. Conceitos e opiniões de extrema importância para enfrentar este projeto final de Mestrado em Gestão Municipal.

Nesta ocasião, uma revisão documental é apresentada com a intenção de uma implementação futura em uma realidade específica: o governo da Magdalena. Para o efeito, a situação atual da referida entidade foi escolhida como objeto de análise qualitativa, utilizando como ferramenta a **Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública (1712 de 2014)**, identificando suas fraquezas e possíveis opções de melhoria.

Palabras clave

Gobierno Abierto, Transparencia, Open Data, Buen Gobierno, Democracia.

Abstract

The classic concept of **democracy** together with the **current communication mechanisms** is in accordance with the premise of giving voice to the inhabitants of a nation. Achieving contemplate the idea that the renovation of the Public Sector through information technology is a triumph of **participatory democracy**. In this context, the concept of **transparency** arises, which is called to be a key factor that concentrates the idea that public relations demand a concise and truthful information exchange, which is summarized in a **transparent political communication**.

The aforementioned, synthesizes what is currently a model that travels the world in an accelerated manner and that is called **Open Government**. Concepts and opinions of utmost importance to face this final project of Master in Municipal Management.

On this occasion, a documentary review is presented with the intention of a future implementation on a specific reality: the Magdalena government. For this purpose, the current situation of said entity was chosen as the object of qualitative analysis, using as a tool **the Law of Transparency and Access to Public Information (1712 of 2014)**, identifying its weaknesses and possible improvement options.

Keywords

Open Government, Transparency, Open Data, Good Governance, Democracy.

ÍNDICE

ÍNDICE	VI
ÍNDICE DE FIGURAS.....	VII
SIGLAS	VII
1. INTRODUCCIÓN	8
2. OBJETIVOS	11
3. METODOLOGÍA.....	12
4. MARCO TEÓRICO: Conceptos y Contexto.....	15
4.1 DIMENSIÓN HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL MUNDO.....	16
4.1.1 El Gobierno Representativo Y La Democracia Participativa	16
4.1.2 La Democracia Participativa Y El Gobierno Abierto	17
4.1.3 El Gobierno Abierto Y La Recuperación De Las Promesas De La Democracia Participativa 19	
4.1.4 Orígenes del Gobierno Abierto.....	22
4.1.5 Orígenes de la Transparencia	23
4.2 EVOLUCIÓN DEL MODELO DE GOBIERNO EN LÍNEA EN COLOMBIA.....	23
4.2.1 TIC para Gobierno Abierto.....	24
4.2.2 TIC Para Servicios	26
4.2.3 TIC para la Gestión.....	28
4.2.4 TIC Seguridad y Privacidad de la Información.....	32
4.3 INFORMACIÓN ABIERTA.....	33
5. EL ENTORNO: América Latina y Colombia.....	35
5.1 GOBIERNOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA Y SU LEGISLACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.....	36
5.2 LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, EL GOBIERNO ABIERTO Y LA TRANSPARENCIA EN COLOMBIA	41
5.2.1 Evolución Histórica de la Ley de Transparencia 1712 de 2014.....	41
5.2.2 Marco Jurídico de la Ley de Transparencia 1712 de 2014.....	43
5.3 ANÁLISIS: PREGUNTAS Y REFLEXIONES SOBRE LA LEY 1712 DE 2014 DE COLOMBIA.....	45
6. ESTUDIO DE CASO: Análisis Ley 1712 de 2014 en el Departamento del Magdalena, Colombia.....	54
6.1 ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA.....	55
6.2 ANÁLISIS Y REFLEXIONES.....	57
7. CONCLUSIONES.....	75
8. BIBLIOGRAFÍA.....	80
9. ANEXOS.....	85

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (2014) «Participating Countries».	43
Figura 2. Cronología de hitos jurídico. Elaboración propia.....	44
Figura 3. Elaboración propia con información de la Ley 1712 de 2014.....	45
Figura 4. Banco de la República, biblioteca virtual. Consultada 13/10/2016.....	56
Figura 5. Organización Territorial de Colombia. Consultada 24/11/2016.....	56
Figura 6. Impresión de pantalla Indicador Estructura Orgánica	58
Figura 7. Impresión de pantalla Indicador de Presupuesto-Plazo de Cumplimiento de los Contratos	61
Figura 8 Impresión de pantalla Indicador Plan de Compras	63
Figura 9. Impresión de pantalla Indicador Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano	65
Figura 10 Impresión de pantalla Página principal del Portal de Transparencia.....	69
Figura 11. Impresión de pantalla Información de tipo Económica.....	70
Figura 12. Impresión de pantalla Enlace de descarga en formato PDF, las retribuciones recibidas por la alcaldesa y cargos directivos; además las indemnizaciones recibidas tras el cese de su cargo.	71
Figura 13. Impresión de pantalla Espacio dedicado a la publicación de las agendas institucionales de los gobernantes y directivos. Puede observarse la opción de acceder a ellas de manera nominal.	72
Figura 14. Impresión de pantalla Agendas organizadas en relación a los nombres de los funcionarios.....	73
Figura 15. Impresión de pantalla Opción práctica y eficaz de evaluar la utilidad de la web.....	73

SIGLAS

TIC: Tecnologías de Acceso a la Información y las Comunicaciones

LTAI: Ley/leyes de Transparencia y Acceso a la Información

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tomará como referencia la documentación existente sobre Gobierno Abierto, la cual es considerada en la actualidad como una iniciativa para que los gobiernos se apoyen en ésta, promoviendo la participación ciudadana, propiciando entornos de colaboración y garantizando la transparencia¹. Así mismo, se analizará el origen de Gobierno Abierto, su trascendencia en la administración pública y los ejes de su implementación, ahondando en uno de estos como lo es la transparencia.

Acerca del principio de la transparencia analizaremos sus raíces y características, enfocándonos en una de sus principales implicaciones prácticas: el *Open Data*, la exigencia a los gobiernos referente a que la información que ofrezcan sea enseñada en formato de *datos abiertos*, de los cuales también describimos sus rasgos y cualidades. De igual manera se hará un breve repaso sobre la dimensión histórica de las estancias o fases a las que hubo a lugar al interior de Colombia para llegar a una Ley de Transparencia como la 1712 de 2014. Así mismo, se presentará un marco normativo de dicha Ley y su cronología jurídica

En un siguiente capítulo se expondrá en términos generales el contexto de América Latina en materia de Gobierno Abierto, haciendo énfasis en la iniciativa del gobierno Colombiano, la cual llegó a convertirse en ley de transparencia en el año 2014.

Dentro del capítulo de marco práctico se mencionará cual es la organización político administrativa de Colombia. De igual manera se estudiará los aciertos y debilidades de la Ley colombiana de transparencia, así como el análisis de su implementación en la

¹ *Alrededor del mundo se nota una tendencia en crecimiento sobre este tema. La mayoría de los estudios relacionados coincide en que las decisiones acogidas por Obama en la Casa Blanca fueron las pioneras. Estas medidas fueron básicamente dos: La firma en enero de 2009 del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, en el que se evidenció el compromiso de su Administración con la innovación gubernamental y, en concreto, con la transparencia, la participación y la colaboración. Y la aprobación de la Directiva de Gobierno Abierto que definía las fechas para la implementación, dando prioridad a cuatro áreas de intervención: a) la publicación de información gubernamental en línea, b) la mejora de la información gubernamental, c) la creación e institucionalización de una cultura de gobierno abierto y d) la creación de un marco de políticas públicas para el gobierno abierto. (Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies).*

Gobernación del Departamento del Magdalena a través de indicadores, proponiendo –a juicio propio- como un ejemplo de buenas prácticas de la transparencia en el contexto español el caso del Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid. Se analizará de manera general el contenido diferencial del Portal, identificando aspectos que se deben fortalecer y mejorar en lo que respecta a las iniciativas de apropiación de la transparencia en la gobernación del Magdalena.

El motivo por el cual se eligió como objeto de análisis un caso de implementación de la transparencia en este trabajo fue el hecho que la esencia de gobierno abierto promueve tres principios básicos como son Participación, Colaboración y Transparencia ² ; determinados por el importante papel que representan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-.

Los orígenes de las primeras prácticas de análisis sobre lo que ocurría con los gobiernos en la sociedad de la información concordaban en que comunicar de forma abierta era lo mismo a comunicar de manera transparente. Se encuentran teóricos como Chapman y Hunt (2006) que manifiestan que en su significado original el Gobierno Abierto era equivalente de *información libre* y de *acceso a información*. Como este, otros argumentos coinciden en que «para conseguir una participación ciudadana que se exprese a través del ejercicio deliberativo y la toma de decisiones común, se precisan niveles altos de transparencia» (Velásquez y González: 2003). Lo cual quiere decir que para hacer que los ciudadanos participen y colaboren, los gobiernos tendrían que haber asegurado previamente un alto grado de transparencia.

De igual forma, concuerdan otros estudios en argumentar que son las leyes sobre la transparencia y derecho de acceso a la información pública las que aportan los insumos al

² Para este documento se representará con mayúscula el concepto de Transparencia cuando se haga alusión al principio del Gobierno Abierto, no como acción o cualidad, para dichos casos se leerá en minúscula. Igualmente, Gobierno Abierto se leerá con mayúscula cuando se haga referencia a la tendencia universal y no a comportamientos particulares, se representará en minúscula cuando sea así.

concepto de Gobierno Abierto, lo que encuentra justificación en los elementos que se proponen para la estructuración de un marco jurídico hacia el Gobierno Abierto:

«1) leyes de acceso a la información, 2) leyes sobre privacidad y protección de datos, 3) ley sobre los procedimientos administrativos, 4) leyes sobre las instituciones de ombudsman, y 5) Leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores».

OCDE, 2010: 3

2. OBJETIVOS

Teniendo en cuenta que cada vez más se concibe la transparencia como una característica relevante de las sociedades democráticas, lo anterior sumado al notable incremento de la utilización de las TIC, se justifica la necesidad de:

a) Objetivo General.

Realizar un análisis cualitativo de la situación actual de la gobernación del Magdalena, para lo cual desarrollaremos los siguientes objetivos específicos durante este trabajo:

b) Objetivos Específicos

- Delimitar y precisar el concepto de Gobierno Abierto y la importancia que tiene para un gobierno comprometerse con sus prácticas.
- Identificar y analizar el grado de respuesta por parte de la regulación de la transparencia a una exigencia de la democracia participativa.
- Estudiar el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información colombiana 1712 de 2014, resaltando sus más importantes aciertos, retos y opciones de mejora.
- Contribuir en la implementación de prácticas del Gobierno Abierto en el departamento del Magdalena, realizando un análisis reflexivo sobre la importancia de éstas en el desarrollo de una democracia participativa.
- Proponer y estudiar un caso de buenas prácticas de una ciudad europea, como ejemplo de apropiación de la transparencia desde la comunicación, realizando un paralelo comparativo entre las deficiencias, malas prácticas y opciones de mejora, identificadas tanto en el caso del Magdalena como en el europeo.

3. METODOLOGÍA

Para la elaboración de esta investigación hemos elegido instrumentos de tipo cualitativo como la metodología del *policy analysis*³, que contempla: la observación, el contexto situacional y la lectura de documentos.

En el desarrollo de este trabajo observamos el sentido democrático de la legislación pro transparencia en un nivel general y describimos el contexto particular de Colombia. Antes, se realizará un análisis sobre lo que se ha logrado establecer en referencia a nuestros conceptos centrales, que son: Comunicación Política y comunicación pública, democracia participativa, Gobierno Abierto, Transparencia y Open data.

POLICY ANALYSIS

La metodología de análisis de políticas públicas —*policy analysis*— es un área de estudio del campo de las ciencias sociales que surgió para comprender y evaluar el proceso de formulación de políticas (Fischer et al, 2007). Se ha relacionado con lo que Max Weber llama “crítica técnica” de los valores,

«Orientada al estudio de la adecuación de medios afines, de las consecuencias queridas o no, del costo de determinados fines en términos de pérdidas»

(Beltrán, 1987)

Dunn (1981, 35 en Fischer et al, 2007) define el *policy analysis* como una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación para producir y transformar

³Por rigor metodológico y conceptual en este trabajo hacemos uso del término original en inglés. Encontramos que lo que los anglosajones denominan *policy analysis*, no cuenta con una equivalencia precisa en español. La lengua inglesa permite distinguir entre los conceptos *policy* y *politics*, el primero como una acción definida, con un objetivo determinado —por ejemplo, una política pública—; y el segundo, como la práctica de la competencia política —política en el sentido general—. A diferencia del castellano que recoge ambos términos en la palabra «política».

información que puede resolver los problemas de la política y las prácticas relacionadas con la gestión de los gobiernos, permitiendo el desarrollo académico de reglas generalizables aplicables a una variedad de problemas y contextos (Ibíd.).

Sobre la aproximación cualitativa-interpretativa

Para fomentar el uso de la aproximación cualitativa en la investigación, defensores señalan que,

«Los eruditos y analistas de política se habrían apoyado tradicionalmente en técnicas cualitativas como entrevistas a fondo y el estudio de documentos».

Ibíd.

Defensa que proviene de una tendencia inicial de algunos investigadores, de inclinar la metodología del *policy analysis* hacia el análisis cuantitativo.

Para los investigadores de la segunda corriente, el aporte cualitativo del *policy analysis*, se defiende en virtud de la estimación de factores subjetivos como el significado social y el contexto situacional (Fischer et al, 2007). En este sentido, Dvora Yanow (en Fischer et al, 2007) describe los más usuales métodos que son: **la entrevista, la lectura de documentos, el estudio de datos y el análisis del contexto**. Sobre este último se dice que aporta equilibrio, rigor y fiabilidad a la investigación (Yanow en Fischer et al 2007).

Cuando se bosquejan proyectos de investigación sobre asuntos políticos, como es nuestro caso, se deben contemplar según este planteamiento, métodos interpretativos como: el análisis de estudio de caso (individual o comparativo), el análisis de categoría, el análisis de contenido, el análisis conversacional, el análisis de discurso, el análisis del marco, historias de vida, etc. (Ibíd.)

Lectura de documentos

Dentro del análisis de contenido y la posibilidad de hacer una «lectura de documentos», la autora Yanow (en Fischer et al 2007) indica que el material puede ser de tipo legal, apuntes sobre reuniones, diarios personales, calendarios, informes anuales, correspondencia, etcétera. Una modalidad para abordar el material, es interrogar el registro, juzgarlo, elaborar preguntas a partir de los hallazgos (Ibíd.: 411), que es el método que seguimos en el capítulo de análisis.

En dicho capítulo, después de haber ofrecido un análisis del contexto general institucional y político, leemos el documento que compone nuestro caso de estudio y lo interrogamos en forma individual y comparada.

De este modo, el marco metodológico de este trabajo de fin de máster parte de:

- Reflexiones académicas sobre democracia participativa.
- Manuales técnicos sobre Gobierno Abierto, transparencia e información abierta.
- Información sobre la implementación de las LTAI de América Latina.
- Información legal e institucional del Gobierno de Colombia.
- Un caso de comunicación pública español: el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid.

4. MARCO TEÓRICO: CONCEPTOS Y CONTEXTO

4.1 DIMENSIÓN HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL MUNDO.

4.1.1 El Gobierno Representativo Y La Democracia Participativa

En este apartado nos proponemos analizar la aparición y consolidación del Gobierno Abierto desde el ángulo de la teoría política y la noción de democracia, por ello hacemos un recorrido por la idea del gobierno representativo y el surgimiento de **la participación** como cualidad dentro de los sistemas democráticos.

Reconocemos que los tipos de gobierno y las formas ideales de representación han suscitado debate desde que existen. **El gobierno representativo**⁴ es para muchos la forma de gobierno más apropiada en las condiciones de las sociedades modernas. Según la reflexión del politólogo francés Bernard Manin, los principios de este tipo de gobierno se relacionan con los elementos fundamentales de la idea democrática (Manin, 2006).

Dentro de la noción de la representación como sistema político ideal, muchos sistemas han sido propuestos. Uno de los mejor estimados tiene que ver con la participación del ciudadano en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones: **el modelo de la democracia participativa**. Enfoques teóricos y denominaciones le otorgan calificativos variados como: democracia expansiva, democracia fuerte, democracia asociativa, modelo dialogante y deliberativo. (Abellán, 2011).

Casi todas las descripciones coinciden en que la democracia participativa no entiende la política ni la acción de gobierno como un asunto de pocos ni como un mero método de selección de gobernantes sino como un valor en sí mismo. Aquí el proceso de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones, es el fundamento de la estabilidad del sistema. (Abellán, 2011).

⁴ También conocido como «gobierno por discusión» según Manin, 2006. Para este autor, el gobierno representativo es un sistema en el que las políticas y las decisiones públicas son sometidas al veredicto del pueblo (Manin, 2006:225).

Sin embargo, dado que se requiere cierta preparación para participar adecuadamente de los procesos de deliberación, hay quienes consideran que la democracia participativa tiene exigencias paradójicamente restrictivas.

La imagen del ciudadano precisa entonces, un perfil distinto en la democracia participativa. Lo original es que, según Abellán (2011) son las instituciones políticas las responsables de la configuración de dicho perfil; pues en principio los ciudadanos no cuentan con los instrumentos ni el conocimiento necesario para involucrarse.

En síntesis, la democracia participativa-deliberativa abre las puertas a los ciudadanos y ofrece la oportunidad de participar activamente, pero a la vez exige competencias que en principio el mismo Estado debe proveer. ¿Cómo pueden los Estados garantizar dicha preparación? Uno de los inconvenientes detectados por los críticos de la democracia participativa es alrededor de la dificultad y el costo que esto significa. Se refieren explícitamente al coste de garantizar el «acceso a la información» que no guarda una relación racional con el beneficio (Abellán, 2011).

4.1.2 La Democracia Participativa Y El Gobierno Abierto

Hemos visto en el apartado anterior que los costos del sostenimiento de la democracia participativa son altos. La inversión que el Estado tiene que hacer para proveer a los ciudadanos la información tiene un impacto en términos económicos e implica funciones adicionales para los servidores públicos, por lo que no es propiamente «rentable».

Este problema encontraría solución en el Gobierno Abierto, que lleva al mismo plano a la Administración Pública y a las TIC, eliminando costos económicos y desgaste burocrático. De esta manera los límites administrativos de la democracia participativa estarían solventados. ¿Y los límites políticos?, ¿por qué a pesar de los nuevos instrumentos, la democracia participativa presenta inconvenientes?, ¿qué soluciones adicionales ofrece el Gobierno Abierto?

Cuando la democracia decae, pero no el deseo de participar

A pesar de que la democracia participativa defiende la intervención activa y directa en la toma de decisiones públicas y que su ideal es lograr la preparación de mejores ciudadanos, mejores decisiones y mejor implementación de estas decisiones (Anduiza y Bosch, 2004); es un hecho que en muchas sociedades actuales se ha evidenciado un descenso en los niveles de participación.

¿Las causas?: percepción de autoridades distanciadas de la realidad ciudadana, de gobiernos corruptos o poco transparentes, de representantes poco confiables, entre otras (Benedicto y Morán, 2003). Cuestiones que han llevado a una crisis política por la poca o nula legitimidad de los gobiernos ante la ciudadanía.

¿Cómo esta idea se ha ido replanteando? Sin duda los gobiernos se enfrentan a sociedades cada vez más conscientes de la necesidad de ser vigilantes de sus mandatarios. Sociedades que han exigido la implementación de estrategias de empoderamiento y que luchan por la preservación de los postulados de la democracia participativa. Sociedades compuestas por ciudadanos que consideran que toda inversión que se deba hacer en pro de otorgarles capacidades para ejercer una participación propositiva está justificada. En conclusión, que su preparación es «rentable» y necesaria para la democracia.

La preparación pasará, en estos tiempos de crisis de legitimidad, primero por la observación y la vigilancia, por la aprobación y verificación del comportamiento correcto de sus dirigentes y de lo conveniente o no, de sus decisiones. Asunto que encuentra sustento en un clásico principio jurídico: *Quod omnes tangit debet ab ómnibus approbari* (lo que a todos concierne por todos debe ser aprobado), —que pertenece al Código de Justiniano del siglo VI— mencionado por Ruiz San Román (1997) en un interesante estudio al que aludiremos más adelante.

4.1.3 El Gobierno Abierto Y La Recuperación De Las Promesas De La Democracia Participativa

Hemos visto que por diversas circunstancias se empezó a percibir que el proyecto democrático estaba decayendo. Según el autor Pierre Rosanvallon (2008) en su obra «La Contra democracia», el proyecto democrático ha sido «groseramente pervertido, sutilmente limitado o mecánicamente contrariado». No era la primera vez que esto sucedía.

La democracia es una de las victorias políticas más poderosas que ha surgido en la historia humana, a los griegos se les ocurrió partiendo de la base de que todos podíamos tener una opinión, de que todos debíamos ser iguales ante lo público. Sin embargo, posterior a esta civilización, la historia da cuenta de episodios en los que la democracia fue rechazada y malograda.

Incontables luchas acabaron con generaciones y pueblos antes de que en occidente la diversidad de opinión se valorará nuevamente reivindicando la herencia griega. El derecho a disentir y el pluralismo vinieron con la revolución francesa que dejó atrás los absolutismos monárquicos, el esfuerzo de muchos permitió que se retomará la idea inicial de democracia y las sociedades forjaran ciudadanos libres y no súbditos.

A través de la posibilidad de elegir y ser elegidos se concedió la legitimidad de gobernar y con ello, después de siglos en los que no se había vuelto a hablar del tema, empezaron a llegar las nuevas luces de la democracia. Sin embargo, con los totalitarismos en Europa, se volvió a disolver. Esta vez en la sangre de la Segunda Guerra Mundial. ¿Qué paso después y cómo logró ser rescatada?

Evidentemente los rezagos de este fatídico episodio mostraron la necesidad de recuperar el concepto y la realidad de la democracia. La apuesta después de la Guerra fue ampliarla y legitimarla. Se llevó más allá del nivel de Estado y nación, se trasladó a nivel de las sociedades pequeñas. Fue plena la conciencia de que la democracia debía volver a llegar,

de que debía ser más inclusiva y más real; fue gracias a estos nuevos objetivos que empezó a tener los rasgos «participativos» que hemos descrito.

Cuando se reconocieron las decisiones particulares como importantes empezó a imponerse nuevamente la distribución del poder, la vigilancia y el control. Pero los problemas empezaron a ser después de otro tipo. Las sociedades están compuestas por hombres que compiten por el poder, por una diversidad de puntos de vista en los que son imposibles los acuerdos permanentes. Por más que se solventen conflictos particulares en un periodo de tiempo, cada vez existirán vacíos y nuevas dificultades.

¿Nuevos problemas de la democracia?

Como hemos mencionado, algunos de los problemas que lesionan la democracia y la idea de soberanía en la actualidad son, entre otros, la corrupción y el abuso del poder. Entornos que alejan al hombre común de la política y crean desconfianza hacia las instituciones. En este orden, las demandas ya no son el derecho al voto sino «el derecho a saber», lo que en el pensamiento de Rosanvallon (2008) conocimos a través de la hipótesis: «ahora se debe saber más que antes». La novedad de nuestros días, residiría en la influencia que ejercen las TIC en los modelos de participación.

Pero, ¿es una novedad que la tecnología influya en la dinámica social? Lo cierto es que no hay tal novedad. La tecnología —y el deseo del hombre de aumentar su poder a través de la invención— siempre ha agudizado positiva o negativamente los conflictos.

Merece la pena recordar cómo durante la Segunda Guerra Mundial el alcance tecnológico de las potencias permitió que la lucha bélica adquiriera peligrosas dimensiones; también, durante la Guerra Fría que decayeran regímenes que se sustentaban en el trabajo humano, como la URSS. La invención del *chip*, la llegada del computador, etc. llevaron a que la mano de obra de muchos fuera innecesaria; contribuyendo al cierre de fábricas y despidos masivos, y con ello el debilitamiento de un sistema que se sustentaba en el Estado del bienestar.

Sunstein (2003) se preguntó cómo se afecta la democracia en un mundo en el que la oferta digital es cada vez mayor. En la actualidad la humanidad aprendió (o se resignó) —porque no hay otro remedio— a convivir con la tecnología y a usarla para su beneficio. En esta corriente se incluyen las sociedades que han dado a las TIC un papel positivo en las prácticas públicas, recurriendo a ellas para ser verdaderamente democráticas (Sunstein, 2003).

En virtud de lo anterior, en este capítulo sostenemos que las TIC pueden —y deben— ser utilizadas para recuperar las «promesas» de la democracia, otorgando garantías para su establecimiento y fomentando ideas como que el gobierno debe generar experiencias comunes, lo que Sunstein (2003) denomina «doctrina del foro público», señalando que es un espacio que crea el derecho al acceso general a asuntos comunes, a los ciudadanos heterogéneos (Ibíd.).

Lo positivo es que, en la medida en que la organización social ha avanzado a favor de la democracia, los ciudadanos se han empoderado de distintos instrumentos. En este sentido, dado que el Gobierno Abierto propone un nivel de apertura sin precedentes, se constituye en una oportunidad histórica para la sociedad actual. A partir de la implantación de principios como el de la Transparencia, observamos como aporta un cimiento moderno a los principios de la democracia participativa. De su mano los ciudadanos asumen nuevos protagonismos en cuanto al diseño, decisión y fiscalización de las políticas públicas, ideales todos de la democracia deliberativa, contemplados desde su misma creación.

Es pertinente recordar en este momento el principio jurídico que habíamos mencionado: *Quod omnes tangit debet ab ómnibus aprobari* (lo que a todos concierne por todos debe ser aprobado) que se trasladó del Derecho Privado al Derecho Público, convirtiéndose «en el gran argumento a favor de la democracia». (Ruiz San Román, 1997:79). Según esta misma teoría encontramos que «el esfuerzo por aplicar el “ideal democrático” está vinculado a la tarea de conocer y ejecutar las demandas de la opinión pública» (Ibíd:79), una de las muchas formas de defender y preservar las promesas de la democracia participativa.

4.1.4 Orígenes del Gobierno Abierto

A pesar de la novedad que reviste el concepto de Gobierno Abierto, en la actualidad existe abundante literatura que lo define. Se han teorizado sus orígenes, características, principios y beneficios. Información que repasamos en detalle para esta investigación. Por ejemplo, sobre su evolución, encontramos que los primeros países en adoptarlo fueron Estados Unidos, Dinamarca, Noruega, Francia, Holanda y Gran Bretaña (Gascó, 2014). Para el caso de Estados Unidos, con la promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto publicado el 21 de enero de 2009, bajo la Administración Obama, le dio un nuevo empuje al movimiento de la mano de la tecnología.

Sobre sus principios, hemos visto que son: la Participación, la Transparencia y la Colaboración; sus consecuencias: el Open Data y las LTAI. Sus beneficios: el restablecimiento de la **confianza** en los gobiernos, mejores niveles de **cumplimiento** y menores de corrupción, **equidad** de acceso a la formulación de políticas públicas, **innovación** y nuevas actividades económicas, el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos⁵. Información de gran interés pero conceptual sobre la que se han elaborado un gran número de manuales y guías de implementación.

En esta oportunidad partimos de la premisa de que con las TIC, las formas de interacción gobiernos-ciudadanos se han visto transformadas. Nos preguntamos si el Gobierno Abierto nace como una respuesta a ello, y nos arriesgamos a observar en qué medida viene a fortalecer la democracia participativa, lo cual nos detendremos a analizar en el siguiente apartado.

⁵ Ver completo en Anexos: Beneficios de un Gobierno Abierto (OCDE, 2010).

4.1.5 Orígenes de la Transparencia

La transparencia es sin duda, un antídoto contra las conductas indebidas y una oportunidad para generar credibilidad, confianza, respeto y compromiso. Sus orígenes más lejanos los encontramos en Suecia, durante el siglo XVIII, con la aprobación de la *legislación de Libertad de prensa* y del *derecho de acceso a las actas públicas*, que marcó un hito de apertura gubernamental. Sin embargo, existen evidencias de un origen todavía más ancestral que data de China. De acuerdo con Lamble (2002) la primera implementación de la transparencia sería obra del emperador T'ai-tsung, de la Dinastía Tang (627 al 649), quien concibió el *Imperial Censorate*, una institución responsable de escrutar al gobierno, a sus funcionarios y denunciar sus malas prácticas de gobernanza, ineficiencia burocrática y casos de corrupción; basado en la filosofía humanista de Confucio con la que esperaba que el emperador «admitiera sus imperfecciones como prueba de su amor a la verdad y repudio a la ignorancia y a la oscuridad» (Lamble, 2002). Nada alejado de lo que se persigue en las democracias de la actualidad.

4.2 EVOLUCIÓN DEL MODELO DE GOBIERNO EN LÍNEA EN COLOMBIA.

El siguiente subcapítulo tendrá como marco de referencia el manual de «*Estrategia Gobierno En Línea*» de Colombia en adelante EGL, el cual nace como una guía –necesaria para dar el paso a una evolución que permitirá a las entidades públicas adaptarse más fácilmente a las necesidades de la ciudadanía. –

De acuerdo al manual EGL, esta nueva Estrategia se ratifica en el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 1078 de 2015, la cual comprende cuatro grandes objetivos:

- Impulsar el empoderamiento y la colaboración de los ciudadanos con el Gobierno
- Lograr que los ciudadanos cuenten con servicios en línea de muy alta calidad

- Encontrar diferentes formas para que la gestión en las entidades públicas sea óptima gracias al uso estratégico de la tecnología
- Garantizar la seguridad y la privacidad de la información.

En consecuencia a lo dispuesto en el manual de EGL, para cumplir con los propósitos antes mencionados se han incluido tres herramientas transversales a la Estrategia:

- En primer lugar el sello de excelencia en Gobierno en línea, que busca generar confianza de los ciudadanos en el uso de los servicios en línea que ofrece el gobierno;
- En segundo lugar el mapa de ruta, que permitirá enfocar y priorizar las acciones de mayor impacto en la calidad de la relación del ciudadano con el Estado;
- En tercer lugar el Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial, que se integra a la Estrategia con el fin de orientar sobre mejores prácticas, guías y estándares que facilitarán el uso adecuado de la tecnología para soportar los diferentes servicios a las entidades y el cumplimiento de su misión⁶.

Lo anterior, fundamentado en los resultados que las entidades han tenido hasta ahora.

Ahora bien, con el fin de hacer un análisis de cada uno de los cuatro grandes objetivos mencionados anteriormente, se tendrá en cuenta los siguientes dos criterios: descripción del logro y descripción de los criterios.

4.2.1 TIC para Gobierno Abierto

El manual EGL describe este ítem como aquel que comprende las actividades encaminadas a fomentar la construcción de un Estado más transparente, participativo y colaborativo en los asuntos públicos mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, describiendo a continuación sus logros y los criterios implementados:

⁶ Toda la información de la estrategia, las herramientas transversales y los esquemas de apoyo a la implementación de la misma pueden ser consultados en: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co>

- **Logro TRANSPARENCIA:** Busca facilitar el acceso a la información pública de manera permanente y permitir su aprovechamiento por parte de los usuarios ciudadanos y grupos de interés.
 - **Criterio ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** Busca poner a disposición de los usuarios, ciudadanos y grupos de interés, toda la información de carácter público, a través de diversos canales electrónicos
 - **Criterio RENDICIÓN DE CUENTAS:** Busca poner a disposición de los usuarios, ciudadanos y grupos de interés, toda la información de carácter público, a través de diversos canales electrónicos. Busca fomentar el diálogo y la retroalimentación entre las entidades del Estado y los usuarios, ciudadanos y grupos de interés, a través de acciones permanentes de rendición de cuentas, que permita fomentar el diálogo con la ciudadanía a través del uso de la información oportuna, veraz y en lenguaje claro haciendo uso de medios electrónicos.
 - **Criterio DATOS ABIERTOS:** Busca generar valor a partir del aprovechamiento de la información pública por parte de los usuarios, ciudadanos y grupos de interés.

- **Logro COLABORACIÓN:** Busca la generación de soluciones provenientes de los usuarios, a retos o problemáticas identificados por las entidades y/o por los usuarios.
 - **Criterio INNOVACION ABIERTA:** Busca la construcción de soluciones a problemas o retos públicos a través de acciones de colaboración con los usuarios, ciudadanos y grupos de interés.

- **Logro PARTICIPACIÓN:** La entidad cuenta e implementa una estrategia de participación electrónica que busca promover la participación, conocer e involucrar a los usuarios en el quehacer público.
 - **Criterio ALISTAMIENTO PARA LA PARTICIPACIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS:** Busca promover la participación a partir de la planeación del uso de medios electrónicos que establezca los recursos necesarios para el desarrollo eficiente y efectivo de la misma.

- Criterio CONSULTA A LA CIUDADANÍA: Busca conocer la opinión de los usuarios, ciudadanos y grupos de interés. con respecto a una o más temáticas de interés público, promovidas por la entidad.
- Criterio TOMA DE DECISIONES: Busca involucrar a los usuarios, ciudadanos y grupos de interés. en los procesos de toma de decisiones de la entidad.

4.2.2 TIC Para Servicios

Dentro del marco de la Estrategia de Gobierno en Línea se encuentra éste objetivo, el cual según el manual EGL comprende la provisión de trámites y servicios a través de medios electrónicos, enfocados a dar solución a las principales necesidades y demandas de los usuarios y empresas, en condiciones de calidad, facilidad de uso y mejoramiento continuo, para lo cual se describirá a continuación los logros esperados y los criterios asociados a este objetivo.

- Logro **SERVICIOS CENTRADOS EN EL USUARIO:** Los usuarios cuentan con una oferta de trámites, servicios y espacios de comunicación a través de canales electrónicos usables y accesibles que responden a sus necesidades y expectativas.
 - Criterio CARACTERIZACIÓN DE USUARIOS: Busca conocer de una manera detallada las necesidades y características de los usuarios, ciudadanos y grupos de interés de forma tal que las actividades de diseño, rediseño, comunicación y mejoramiento de trámites y servicios respondan a éstas.
 - Criterio ACCESIBILIDAD: Busca que los trámites y servicios disponibles por medios electrónicos cuenten con las características necesarias para que toda la población pueda acceder a ellos, incluso aquella que se encuentra en situación de discapacidad.
 - Criterio USABILIDAD: Busca que los trámites y servicios disponibles por medios electrónicos sean de fácil uso, y proporcionen una mejor experiencia a los usuarios, ciudadanos y grupos de interés.

- Criterio PROMOCIÓN: Busca aumentar el conocimiento, uso y preferencia de trámites y servicios electrónicos por parte de los usuarios internos y externos.
 - Criterio EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN DEL USUARIO: Busca conocer el grado de satisfacción de los distintos usuarios respecto a la oferta de trámites y servicios electrónicos habilitados por la entidad.
 - Criterio MEJORAMIENTO CONTINUO: Busca aumentar los niveles de satisfacción de los usuarios a través de acciones permanentes de mejoramiento de los trámites y servicios electrónicos.
- Logro **SISTEMA INTEGRADO PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIAS (PQRD):**
Los usuarios cuentan con múltiples canales que operan de forma integrada, para la atención de peticiones, quejas, reclamos y denuncias-
 - Criterio SISTEMA WEB DE CONTACTO, PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIAS (PQRD) Busca garantizar que los usuarios cuenten con un canal de atención y comunicación con la entidad, a través del sitio web, que permita realizar el seguimiento de PQRD y desarrollar acciones de mejoramiento continuo a partir de la evaluación de la satisfacción del usuario.
 - Criterio SISTEMA MÓVIL DE CONTACTO, PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIAS: Busca garantizar un canal de atención y comunicación de los usuarios con la entidad, a través de tecnologías móviles, facilitando el seguimiento permanente y desarrollando acciones de mejoramiento continuo a partir de la evaluación de la satisfacción del usuario.
 - Criterio SISTEMA INTEGRADO DE PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y DENUNCIAS (PQRD): Busca integrar y centralizar las peticiones, quejas, reclamos y denuncias recibidas a través de los diferentes canales habilitados para tal fin y desarrollar acciones de mejoramiento continuo a partir de la evaluación de la satisfacción del usuario

- **Logro TRÁMITES Y SERVICIOS EN LÍNEA:** Los usuarios cuentan con múltiples canales que operan de forma integrada, para la atención de peticiones, quejas, reclamos y denuncias.
 - **Criterio FORMULARIOS DESCARGABLES, DILIGENCIABLES Y TRANSACCIONALES:** Buscan facilitar a los usuarios, ciudadanos y grupos de interés la disposición, diligenciamiento y/o envío de formularios requeridos para la realización de los trámites y servicios.
 - **Criterio CERTIFICACIONES Y CONSTANCIAS EN LÍNEA:** Busca que los usuarios internos y externos puedan gestionar completamente en línea sus certificaciones y constancias.
 - **Criterio TRÁMITES Y SERVICIOS EN LÍNEA:** Busca que los usuarios puedan gestionar los trámites y servicios ofrecidos por las entidades completamente en línea.
 - **Criterio VENTANILLAS ÚNICAS:** Busca que el usuario gestione de manera integrada los trámites y servicios agrupados por temáticas, intereses o poblaciones, que están en cabeza de una o varias entidades. De esta manera se provee una solución completa al usuario presentando una cara unificada del Estado.

4.2.3 TIC para la Gestión

A continuación se presenta el tercer objetivo que se encuentra incluido en la Estrategia de Gobierno en Línea así como sus logros y criterios, el cual según el manual EGL comprende la planeación y gestión tecnológica, la mejora de procesos internos y el intercambio de información. Igualmente, la gestión y aprovechamiento de la información para el análisis, toma de decisiones y el mejoramiento permanente, con un enfoque integral para una respuesta articulada de gobierno y hacer más eficaz gestión administrativa de Gobierno.

- **Logro ESTRATEGIA DE TI:** Busca aportar valor al desarrollo sectorial e institucional de las entidades a través de una estrategia de TI.
 - **Criterio ENTENDIMIENTO ESTRATÉGICO:** Busca la comprensión de la situación actual de la entidad, contexto organizacional y entorno relacionado con el uso de las tecnologías.

- Criterio DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE TI: Busca proporcionar las directrices para una estrategia de TI alineada con las estrategias del Estado, sectoriales e institucionales, desde el entendimiento de la misión, metas y objetivos de la entidad con el objetivo de generar valor público.
- Criterio IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TI: Busca desplegar los proyectos incluidos en el plan estratégico de TI y la conformación del catálogo de servicios que incluye la definición de la oferta de servicios de TI para usuarios internos y externos.
- Criterio SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TI: Permite conocer el avance de la implementación, así como el nivel de cumplimiento de la Estrategia de TI.

- Logro **GOBIERNO DE TI**: Busca aportar valor al desarrollo institucional y/o sectorial a través de la implementación de esquemas de gobernabilidad de TI, alineados a los procesos y procedimientos de la entidad.
 - Criterio ALINEACIÓN: Busca que los proyectos de TI aporten valor al quehacer de la entidad.
 - Criterio ESQUEMA DE GOBIERNO DE TI: Busca mejorar continuamente la gestión de TI, a través de la definición e implementación de un modelo de organización de TI.
 - Criterio GESTIÓN INTEGRAL DE PROYECTOS DE TI: Busca incorporar el direccionamiento, seguimiento y evaluación de proyectos asociados a TI.
 - Criterio GESTIÓN DE LA OPERACIÓN DE TI: Busca gestionar y realizar seguimiento a la prestación de los servicios de TI y a los proveedores que los brindan.

- Logro **INFORMACIÓN**: Busca aportar valor estratégico a la toma de decisiones a partir de la gestión de la información como un producto y servicio de calidad
 - Criterio PLANEACIÓN Y GOBIERNO DE COMPONENTES DE INFORMACIÓN: Busca incorporar un esquema de gestión de los componentes de información en las entidades.

- Criterio DISEÑO DE LOS COMPONENTES DE INFORMACIÓN: Busca estructurar y caracterizar los componentes de información.
- Criterio ANÁLISIS Y APROVECHAMIENTO DE COMPONENTES DE INFORMACIÓN: Busca el uso eficiente de los componentes de información para la toma de decisiones.
- Criterio GESTIÓN DE LA CALIDAD Y DE SEGURIDAD DE LOS COMPONENTES DE INFORMACIÓN: Busca definir y gestionar controles y mecanismos que contribuyan a alcanzar los niveles requeridos de calidad, seguridad, privacidad y trazabilidad de los componentes de información.

- Logro **SISTEMAS DE INFORMACIÓN:** Busca potenciar los procesos y servicios que presta la entidad a través de la gestión de los sistemas de información
 - Criterio PLANEACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN: Busca planear y gestionar los sistemas de información (misional, de apoyo, portales digitales y de direccionamiento estratégico).
 - Criterio DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN: Busca diseñar sistemas estandarizados, interoperables y usables.
 - Criterio CICLO DE VIDA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN: Busca definir y gestionar las etapas que deben surtir los sistemas de información desde la definición de requerimientos hasta el despliegue, puesta en funcionamiento y uso.
 - Criterio SOPORTE DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN: Busca definir los aspectos necesarios para garantizar la entrega, evolución y adecuado soporte de los sistemas de información.
 - Criterio GESTIÓN DE SEGURIDAD Y CALIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN: Busca la definición y gestión de los controles y mecanismos para alcanzar los niveles requeridos de seguridad, privacidad y trazabilidad de los sistemas de información.

- Logro **SERVICIOS TECNOLÓGICOS:** Busca gestionar la infraestructura tecnológica que soporta los sistemas, los servicios de información y la operación de la entidad.

- Criterio PLANEACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS TECNOLÓGICOS: Busca planear y definir una estrategia de evolución de los sistemas de información.
- Criterio OPERACIÓN DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS: Busca garantizar la disponibilidad y continuidad de los servicios tecnológicos, de acuerdo con las necesidades de operación de la misma.
- Criterio SOPORTE DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS: Busca realizar soporte y mantenimiento a los servicios tecnológicos.
- Criterio GESTIÓN DE LA CALIDAD Y SEGURIDAD DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS: Busca definir y gestionar los controles y mecanismos para alcanzar los niveles requeridos de calidad, seguridad y trazabilidad de los servicios tecnológicos.

- Logro **USO Y APROPIACIÓN:** Busca realizar actividades orientadas al desarrollo de competencias TI y vincular los diversos grupos de interés en las iniciativas TI
 - Criterio ESTRATEGIA PARA EL USO Y APROPIACIÓN DE TI: Busca definir e implementar la estrategia de uso y apropiación de TI.
 - Criterio GESTIÓN DEL CAMBIO DE TI: Busca adaptarse al cambio generado por la implementación de los proyectos o iniciativas de TI.
 - Criterio MEDICIÓN DE RESULTADOS DE USO Y APROPIACIÓN: Busca establecer e implementar el monitoreo y evaluación del impacto de la estrategia de uso y apropiación de los proyectos de TI.

- Logro **CAPACIDADES INSTITUCIONALES:** Busca desarrollar capacidades institucionales para la prestación de servicios a través de la automatización de procesos y procedimientos y la aplicación de buenas prácticas de TI.
 - Criterio USO EFICIENTE DEL PAPEL: Busca el uso eficiente de papel a través de la definición y adopción de buenas prácticas mediadas por TI.
 - Criterio GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS: Busca incorporar el uso de documentos electrónicos con base en el análisis de los procesos de la entidad.

- Criterio AUTOMATIZACIÓN DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS: Busca automatizar los procesos y procedimientos estratégicos en la institución.
- Criterio AUTOMATIZACIÓN DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS: Busca automatizar los procesos y procedimientos estratégicos en la institución.

4.2.4 TIC Seguridad y Privacidad de la Información

Éste cuarto objetivo de la Estrategia de Gobierno en Línea comprende las acciones transversales a los demás objetivos enunciados, tendientes a proteger la información y los sistemas de información, de acceso, uso, divulgación, interrupción o destrucción no autorizada. Así mismo, el manual EGL menciona los siguientes logros y criterios asociados a este componente:

- Logro **DEFINICIÓN DEL MARCO DE SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACIÓN Y DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN:** Busca definir el estado actual del nivel de seguridad y privacidad y define las acciones a implementar.
 - Criterio DIAGNÓSTICO DE SEGURIDAD Y PRIVACIDAD: Busca determinar el estado actual del nivel de seguridad y privacidad de la información y de los sistemas de información.
 - Criterio PLAN DE SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACIÓN Busca generar un plan de seguridad y privacidad alineado con el propósito misional.
- Logro **IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACIÓN Y DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN:** Busca desarrollar las acciones definidas en el plan de seguridad y privacidad.
 - Criterio GESTIÓN DE RIESGOS DE SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACIÓN: Busca proteger los derechos de los usuarios de la entidad y mejorar los niveles de confianza en los mismos a través de la identificación, valoración, tratamiento y mitigación de los riesgos de los sistemas de información.

- Logro **MONITOREO Y MEJORAMIENTO CONTINUO:** Busca desarrollar actividades para la evaluación y mejora de los niveles de seguridad y privacidad de la información y los sistemas de información.
 - Criterio **EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO:** Busca hacer las mediciones necesarias para calificar la operación y efectividad de los controles, estableciendo niveles de cumplimiento y de protección de los principios de seguridad y privacidad de la información.

4.3 INFORMACIÓN ABIERTA

Las raíces del Gobierno Abierto comprenden evidentemente el término *abierto/open*. Esto en referencia a las TIC tiene que ver con la idea del *software libre*, como consecuencia de un movimiento que surge como reacción a la privatización (apropiación exclusiva por parte de empresas que cerraban información mediante la etiqueta *copy right* —derecho de autor—). Protesta encabezada por Richard Stallman⁷ en el Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) en 1984.

Pero además de su aplicación a las TIC, el término *open*, una vez introducido en la sociedad, fue abarcando diferentes ámbitos y temáticas, como *open business*, *open economy*, hasta llegar a la política.

«La idea de “openness” parece abrirse paso como una nueva panacea para mejorar la gestión gubernamental y, al mismo tiempo, promover la transformación estatal en una

⁷ Richard Matthew Stallman, con frecuencia abreviado como «rms», es un programador estadounidense y fundador del movimiento por el *software libre* en el mundo. «Es principalmente conocido por el establecimiento de un marco de referencia moral, político y legal para el movimiento del software libre, como una alternativa al desarrollo y distribución del software no libre o privativo. Es también inventor del concepto de copyleft (aunque no del término), un método para licenciar software de tal forma que su uso y modificación permanezcan siempre libres y queden en la comunidad de usuarios y desarrolladores.» Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Richard_Stallman

dirección centrada en el ciudadano que refuerce los aspectos deliberativos y participativos de la democracia»

Oszlack, 2012:1

Hemos aprendido que a partir de la idea de Gobierno Abierto la práctica de la transparencia permite la igualdad de trato en el acceso al servicio, la reducción de trámites burocráticos, barreras geográficas y el fomento de la deliberación. Y hemos visto que para ello se ha instrumentalizado sobre todo con legislación sobre el acceso a la información. Legislación que a su vez ha derivado en la implementación de nuevas herramientas digitales como la apertura de datos —«Open data»—.

Una de las características del Gobierno Abierto es que los conceptos y prácticas que de allí se desprenden son técnicamente estandarizados. Todo dentro del Gobierno Abierto tiene nombre y características propias. Los datos⁸ no son la excepción. El *Open data* es una práctica que consiste en abrir los datos públicos y ponerlos a disposición de todos los ciudadanos. Si bien esta apertura no es suficiente para alcanzar niveles óptimos de transparencia, es el camino por el cual se empieza. ¿Por qué es este el camino y por qué es tan importante el asunto de los datos abiertos? La respuesta es que a los gobiernos en su función de administración de lo público les corresponde la recolección de una gran cantidad de datos, archivos temporales e históricos de diversos tipos: de gestión, de salud, geográficos y financieros entre otros. Todos estos dentro de la visión del Gobierno Abierto, son insumos para una adecuada y consciente deliberación y participación ciudadana.

⁸ Ver en anexos *Principios de los datos abiertos de AGESIC 2011*.

5. EL ENTORNO: AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

5.1 GOBIERNOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA Y SU LEGISLACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.

Al año 2011, 90 países del mundo se habían acogido a leyes que regulaban el ejercicio al derecho a acceder a la información en manos de organismos públicos (Vleugels 2011). La relevancia de estas normas era la posibilidad de solicitar información pública de manera individual. A raíz de esta iniciativa tuvo lugar la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés —*Open Government Partnership*⁹—) en 2011. Dicha alianza ofrece a los países miembros la oportunidad de integrar sus estrategias en un marco de políticas de Gobierno Abierto¹⁰.

En el caso de Latinoamérica, si bien no todos los países integran el OGP, 21 de ellos cuentan con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Dichos países son: Argentina, Brasil, Belice, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guyana, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

A continuación es importante observar la caracterización que ha recibido la Transparencia en algunos países. No en todos tiene carácter de ley, como en algunos casos se habla de transparencia, en otros solo de acceso a la información. Asimismo, es interesante observar su año de publicación y los lugares en los que no se encuentra información al respecto — que no es nuestro propósito en este trabajo de fin de máster pero de lo que resultaría una

⁹ En su presentación en www.opengovpartnership.org se lee: «La Alianza para el Gobierno Abierto busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos con la ciudadanía para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos y ciudadanas, combatir la corrupción y utilizar las tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. Ofreciendo un foro internacional para el diálogo y para compartir innovaciones entre todos los actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto: gobiernos, sociedad civil y el sector privado». Al ingresar a OGP, cada país se compromete a desarrollar un Plan de Acción acorde con sus políticas.

¹⁰ Ver en Anexos los compromisos que suscriben los países cuando se adhieren a la AGA, en: *La Alianza para el Gobierno Abierto: Declaración de Gobierno Abierto (extracto)*.

interesante investigación que relacione la calidad de la democracia con la falta de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información - LTAI—, para ello se ha elaborado el siguiente cuadro.

Legislación de Transparencia y Acceso a la Información en América Latina

PAÍS	NORMATIVA	AÑO
Argentina	Decreto de Acceso a la Información Pública.	2003
Belice	No se encuentra información	
Bolivia	Decreto Supremo de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.	2004
Brasil	Ley Federal que regula el Acceso a la Información.	2011
Chile	Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Estado.	2008
Colombia	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	2014
Costa Rica	Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	
Cuba	No se encuentra información	
Ecuador	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	2004
El Salvador	Ley de Acceso a la Información Pública.	2012
Guatemala	Ley de Acceso a Información Pública.	2008
Guyana	Access to Information ACT	2011
Haití	No se encuentra información	
Honduras	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	2006
Jamaica	Ley de Transparencia de Jamaica.	2002
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2002
Nicaragua	Ley de Acceso a la Información Pública.	2007
Panamá	Ley para la Transparencia en la Gestión Pública, Acción de Habeas Data y otras disposiciones.	2001

Paraguay	Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.	2014
Perú	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2002
Puerto Rico	Ley para establecer salvaguardas y garantías para Acceder a Información Pública en Poder, Custodia y Control del Estado.	2010
República Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.	2004
Trinidad y Tobago	Freedom of Information ACT.	1999
Uruguay	Ley de Acceso a la Información de Uruguay.	2008
Venezuela	Normas sobre Acceso a la Información en Poder del sector Público.	2002

Tabla 1: elaboración propia

Teniendo en cuenta la tabla anterior, es importante resaltar la labor que en materia de transparencia y acceso a la información ha venido adelantando Argentina desde el año 2003, con el Decreto 1172/2003 “*Acceso A La Información Pública*”, convirtiéndose en uno de los pioneros en América Latina en legislar sobre estos temas.

Adicional a esto, hay que destacar como caso de éxito la gestión que desde hace 16 años viene adelantando la provincia de Córdoba en Argentina, iniciado¹¹ una corriente de publicación de información provincial on-line. Este proceso ha evolucionado desarrollando en este momento iniciativas de Gobierno Abierto que facilitan la participación, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia.

Tomando como referencia el documento elaborado por la CIPPEC -*Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*-, es importante mencionar los tres proyectos desarrollados por el Ministerio de Gestión Pública de la Provincia y su relación y relevancia en relación con los valores del gobierno abierto.

¹¹ <http://www.cippec.org/-/caso-de-estudio-sobre-gobierno-abierto-en-la-provincia-de-cordoba>

- Ciudadano Digital

“Ciudadano Digital” (CIDI) es una plataforma electrónica que tiene como finalidad la simplificación de la relación entre la administración y los ciudadanos. *Esta plataforma busca centralizar y facilitar el acceso a todos los servicios estatales en forma digital. Esta iniciativa se creó- a través del decreto 1280- el 18 de noviembre de 2014. Los objetivos que se mencionan en la normativa son: i) incrementar la transparencia en la administración de los bienes y servicios; ii) generar espacios de encuentro con la comunidad, iii) posibilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones de gobierno y lograr la colaboración en la búsqueda de las soluciones a los problemas y iv) El estado busca que la administración y las operaciones de los servicios públicos sean supervisados por la comunidad.*

- Portal de Compras y Contrataciones*En el año 2013, la sanción de la Ley 10.155 por parte de la Legislatura de la Provincia de Córdoba se actualizó la normativa de compras y contrataciones que estuvo vigente por más de 30 años. Esta actualización normativa permitió la creación de nuevos procedimientos de contratación y la innovadora opción de realizarlas mediante la vía electrónica¹².*

- Balance de Responsabilidad Social Gubernamental

El Ministerio de Gestión Pública de la Provincia de Córdoba publica desde el año 2012, Reportes de Sustentabilidad y Balances de Responsabilidad Social Gubernamental. Por medio de ellos, se detalla la actuación económico-financiera, medioambiental y social de dichos organismos con el principal fin de identificar y evaluar los impactos directos e indirectos de su actividad en los grupos de interés del ministerio.

Gracias a la correcta implementación de estas iniciativas, La provincia de Cordoba fue premiada con dos galardones por su transparencia y por el trabajo desarrollado en materia

¹² <http://compraspublicas.cba.gov.ar/>

de responsabilidad social gubernamental, por la labor de los ministerios de Finanzas y Administración y Gestión¹³.

Según la publicación digital –GACETA-, *“El premio fue otorgado por el GRI (Global Reporting Initiative), en Ámsterdam, al gobernador de Córdoba, José Manuel de la Sota.*

El GRI¹⁴ es la organización internacional que ha desarrollado la metodología más utilizada mundialmente para informar el desempeño económico, social y ambiental de las organizaciones.

Su área fue reconocida por las facilidades que se ofrece a los ciudadanos para hacer gestiones con el Gobierno, principalmente los trámites por Internet. También desde el ministerio de Administración se ha implementado el recibo de sueldo digital, que permite a los 120.000 empleados de la Provincia recibirlo por correo electrónico, ahorrando papel.

Además, desde el Portal de Transparencia que aparece en la página web del Gobierno (www.cba.gov.ar) se pueden conocer las declaraciones juradas de todos los funcionarios del Gobierno, empezando por el propio gobernador José Manuel De la Sota.

Por su parte, el ministro de Finanzas, Ángel Mario Eletore, precisó que desde su área "se han realizado certificaciones internacionales sobre la calidad y el volumen de la deuda de la provincia, porque queremos que los cordobeses estén tranquilos sobre la situación financiera de la provincia". Y agregó: "Todos nuestros logros en materia de transparencia están basados en la solvencia fiscal, que es el principal valor del cual partimos".

¹³ <http://www.gacetamercantil.com/notas/34103/>

¹⁴ <https://www.globalreporting.org>

5.2 LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, EL GOBIERNO ABIERTO Y LA TRANSPARENCIA EN COLOMBIA

5.2.1 Evolución Histórica de la Ley de Transparencia 1712 de 2014

A raíz de la promulgación de la Constitución de 1991, Colombia inició su camino hacia el fortalecimiento de la democracia. La Carta Magna del año 91 incluyó la democracia participativa dando rango constitucional a organismos de participación ciudadana como el Consejo Nacional de Planeación¹⁵.

Dentro de los objetivos de esta Constitución se encuentran el ampliar los principios y mecanismos para el ejercicio de la democracia, garantizando las herramientas para avanzar de una democracia representativa a una más participativa. Antes no existían las condiciones necesarias para proponer, controlar, reclamar, o siquiera, opinar; la participación de la ciudadanía y el seguimiento de la gestión de las entidades públicas no eran posibles, la intervención del ciudadano se limitaba al momento del voto.

En síntesis, durante años los colombianos no contaban con las herramientas para hacer control político sobre las instituciones que los gobernaban, tuvieron que esperar hasta 1991, año en el que se consiguieron los espacios institucionales hacia el desarrollo de una democracia participativa. Un claro ejemplo de esto es la Ley 134 de 1994—*Ley de Participación Ciudadana*—, que concedió a los colombianos las herramientas jurídicas necesarias para intervenir en los asuntos públicos y defender sus derechos fundamentales.

¹⁵ *El Consejo Nacional de Planeación, hoy Departamento Nacional de Planeación —DNP— es un departamento administrativo que depende de la Presidencia de la República, cuenta con la misma categoría que los Ministerios pero no tiene poder legislativo. Entre sus funciones está «coordinar y otorgar al Gobierno la información adecuada para la toma de decisiones». (...) Una entidad que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas(...)* Tomado de <https://www.dnp.gov.co>

Con lo anterior, empezó a estructurarse una serie de legislación especializada para promover la participación en diferentes campos como: el juvenil (Ley 375 de 1997), el ámbito escolar (Ley 115 de 1994), la agenda de paz (Ley 434 de 1998), en la cultura (Ley 397 de 1997), en la justicia (Ley 294 de 1996), entre otros.

No obstante y a pesar de todo el avance constitucional y legal que ha atravesado Colombia en materia de participación, la dinámica política y la toma de decisiones ha sufrido los mismos tropiezos que la crisis democrática ha atravesado en otros escenarios con menores garantías para la participación.

Dificultades que como se ha visto en la teoría, tendrían una esperanza de ser resueltas a través de la implementación de gobiernos abiertos y transparentes.

El camino avanzado desde la promulgación de la Ley de participación ciudadana en 1994 hasta la legislación pro transparencia con la Ley 1712 en 2014 ha sido el siguiente.

Cómo se logra apreciar en el siguiente gráfico, en el año 2012 Colombia se adhirió a la AGA —Alianza para el Gobierno Abierto, por sus siglas en inglés Open Government Partnership— dentro del segundo grupo de países firmantes. Con esta adhesión queda demostrada la intención formal de garantizar las políticas de transparencia y el acceso a la información. No obstante, se observa una importante decisión previa, a partir de la implementación de la estrategia de gobierno en línea en el año 2000¹⁶.

¹⁶Gobierno en línea es el nombre que recibe la estrategia de gobierno electrónico (e-government) en Colombia, que busca construir un Estado más eficiente, más transparente y más participativo gracias a las TIC. Según se lee en su web oficial <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co>, a través de esta estrategia, el Gobierno: «Prestará los mejores servicios en línea al ciudadano, logrará la excelencia en la gestión, empoderará y generará confianza en los ciudadanos e impulsará y facilitará las acciones requeridas para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS». Contribuyendo a la construcción de «un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones».

Países Latinoamericanos incluidos en la AGA



Figura 1. Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (2014) «Participating Countries».

<http://www.opengovpartnership.org/countries>, consultada 10/10/2016.

Es evidente que Colombia cuenta con un marco jurídico que demuestra su compromiso con el Gobierno Abierto. Llegando a ocupar el 43º lugar en el mundo y segundo en América Latina en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas, igualando incluso a Suecia en lo que se refiere a servicios en línea (Naciones Unidas, 2012 en Gutiérrez, H. 2013).

5.2.2 Marco Jurídico de la Ley de Transparencia 1712 de 2014

A simple vista, la legislación colombiana ofrece los fundamentos normativos para un gobierno transparente y abierto, esto lo sustenta la adhesión a los acuerdos y tratados internacionales¹⁷ y lo ratifica un progreso en materia jurídica que inició con la publicación de la Ley de Participación Ciudadana en el año 1994. A continuación se describe en el siguiente cuadro las etapas que tuvieron que atravesar hasta llegar a la reciente Ley de Transparencia, la cual analizaremos en el siguiente capítulo con más detenimiento.

¹⁷ Además de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), los acuerdos firmados y ratificados por Colombia incluyen la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, así como acuerdos anticorrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de su Implementación (OCDE, 2013)

Cronología de hitos jurídico¹⁸

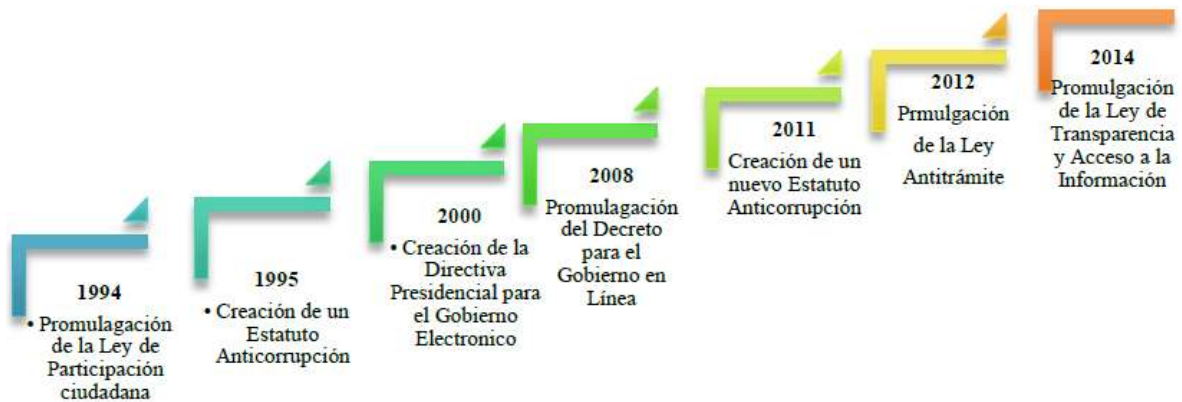


Figura 2. Cronología de hitos jurídico. Elaboración propia

Oficialmente el Gobierno de Colombia en su constitución del año 1886 salvaguardaba el derecho de acceder a información pública¹⁹. Sin embargo, y como se puede apreciar en la *tabla 1*, la implementación en Colombia habría estado retrasada a comparación de otras de sus países vecinos. Algunas hacen referencia del año 2000, la colombiana tiene fecha del 6 de marzo de 2014, año en el que el Congreso de la República de Colombia sancionó la Ley 1712: *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública nacional y se dictan otras disposiciones*. Disposición normativa cuyo objetivo es: «regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información²⁰». Para ello, la Ley contempla los siguientes 10 principios.

¹⁸ Disponible en Anexos, resumen con otros resultados: *Otras iniciativas del ecosistema de Gobierno Abierto Colombiano*. Elaboración propia con insumos de «Colombia: Implementing Good Governance» (OCDE, 2013) y la página web del MinTIC.

¹⁹ La Constitución Política de 1886 declaró que: «todos tienen derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, bien sea por razones de interés general o interés particular, y de obtener una pronta resolución». (República De Colombia, 1886, Artículo 45).

²⁰ Ver en Anexos Ley completa en copia de documento oficial. Fuente: página web Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia—MinTic. http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-7147_documento.pdf (Fecha de consulta: 10 de octubre de 2016).

Principios de la Ley 1712 de 2014:



Figura 3. Elaboración propia con información de la Ley 1712 de 2014

5.3 ANÁLISIS: PREGUNTAS Y REFLEXIONES SOBRE LA LEY 1712 DE 2014 DE COLOMBIA

Gracias a su compromiso, reflejado en decisiones de tipo político y legal, el Estado colombiano ha afianzado su compromiso con la Transparencia, recibiendo incluso reconocimientos a nivel internacional por iniciativas emprendidas en años recientes²¹. Sin embargo todavía hay retos pendientes. En primer lugar, es necesario que las personas *sepan* que el gobierno está «abierto» y comprendan de qué forma se pueden involucrar.

De acuerdo a la metodología utilizada en esta investigación *policy analysis*, se puede ver que Yanow en (Fischer et al 2007) indica que el material a analizar puede ser de tipo legal, apuntes sobre reuniones, diarios personales, calendarios, informes anuales, correspondencia, etcétera. Una modalidad para abordar el material, es interrogar el registro, juzgarlo, elaborar preguntas a partir de los hallazgos (Ibíd.: 411); que es el método que se utilizará en éste capítulo, teniendo en cuenta las siguientes premisas: que

²¹ «Colombia se ha convertido en uno de los líderes de América Latina»: Gobierno Abierto en América Latina, estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública» OECD (2015).

previamente se ha ofrecido un análisis del contexto general institucional y político, que se ha leído el documento que compone nuestro caso de estudio Ley de Transparencia 1712 de 2014, lo cual permitirá interrogar en forma individual y comparativa dicho documento.

Con las siguientes preguntas se intenta hacer un análisis crítico a la política de transparencia que compone la Ley estudiada. El propósito de dichas respuestas ofrecer una radiografía de la situación actual y posibles oportunidades de mejora; partiendo de la consideración de que, la política de comunicación transparente en Colombia, refuerza —y debe seguir reforzando— los principios de la democracia participativa.

➤ **En su contenido, ¿la Ley da cuenta de la intención de velar por los principios de la democracia participativa?**

Si bien el gobierno de Colombia ha decidido asumir los costos del sostenimiento de la democracia participativa, la Ley no da cuenta explícitamente de que uno de sus objetivos sea preservar dichas garantías.

Se ha manifestado en este trabajo, que buena parte de los avances democráticos del sistema representativo vienen de la consideración y fomento del potencial comunicativo del sistema. Por esto, aunque la Ley no lo declare explícitamente, lo cierto es que es una salvaguarda de los principios de participación en varios sentidos. Además de añadir nuevos instrumentos para ofrecer la información, impone el carácter de obligatorio cumplimiento para todos los sujetos obligados.

Según indica la Ley, los sujetos obligados son:

«Todas las entidades públicas del País en todos los niveles de la estructura estatal, centralizada o descentralizada, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital; entidades estatales independientes y de control, partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos».

Extracto de la Ley 1712 de 2014

Sin duda una Ley de gran alcance que se debe impulsar sin titubeos. Dado que, como hemos visto, las garantías de la democracia participativa son una conquista relativamente reciente de la sociedad colombiana. ¿A través de qué medios se puede hacer? En documentos de pedagogía, en políticas de apropiación local de la Ley y en espacios de formación. Allí podría resaltarse que, más que una ley que protege la apertura de datos *per se*, la LTAI de Colombia, es un instrumento que ofrece las garantías para el conocimiento de lo público, permitiendo una participación ilustrada y efectiva.

Asimismo, debe haber un mayor acento en las consecuencias políticas, pues con el cumplimiento de la Ley, no solo se logran mejores estándares de publicación y mayor cantidad de archivos disponibles, sino que se puede aumentar la confianza en el gobierno y en las instituciones, a la vez que se pueden disminuir los riesgos de corrupción.

¿Dónde se pueden socializar estos asuntos? En el capítulo V «Vigencia y medidas de promoción» la Ley insta una serie de espacios y capacitaciones que deben garantizarse para la correcta aplicación, ambientes que son propicios para esto.

«CAPÍTULO V VIGENCIA Y MEDIDAS DE PROMOCIÓN

Artículo 30. Capacitación. *El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.*

Artículo 31. Educación Formal. *El Ministerio de Educación, con el apoyo de la sociedad civil, deberá promover que en el área relacionada con el estudio de la Constitución, la instrucción cívica y el fomento de prácticas democráticas obligatorias para las instituciones educativas privadas y públicas, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política, se incluya información sobre el derecho de acceso a la información, sus principios y sus reglas básicas.*

Artículo 32. Política Pública de acceso a la información. *El diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública, estará a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el*

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).»

Extracto de la Ley 1712 de 2014

A través de estas disposiciones: capacitaciones obligatorias, la socialización a través de la educación formal en instituciones educativas públicas y privadas y en la Política Pública de acceso a la información, sugerimos resaltar cómo y de qué manera, la nueva comunicación de la transparencia en Colombia, es una respuesta a las exigencias de la democracia participativa.

➤ **¿Se garantiza en el texto de la Ley, la igualdad de acceso a los datos?**

La Ley incluye el *Principio de no Discriminación*, de acuerdo con esto:

«Los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud».

Extracto de la Ley 1712 de 2014

Se deduce de ello que la igualdad en el acceso a la información está asegurada en principio. Sin embargo podría abrirse un debate en cuanto a la necesidad de que el Estado garantice la igualdad, no solo mediante la obligación de «entregar información» sino mediante la ampliación y mejoramiento de los mecanismos para solicitar y/o acceder a ella. Por ejemplo, garantizando la conexión a internet en lugares de difícil acceso, a personas con capacidades limitadas, disminuyendo el analfabetismo digital y acortando la brecha generacional en el sentido tecnológico etc., acciones que podrían derivarse de la política pública mencionada en el artículo 32. En conclusión no es suficiente legislar el comportamiento de los sujetos obligados. Para recuperar verdaderamente las promesas de

la democracia participativa, es indispensable, aunque resulte más complejo, fortalecer y ampliar las garantías para el beneficiario.

➤ **¿Se contemplan en la Ley, mecanismos para velar por la calidad de los datos?**

Sí. Puntualmente la Ley incluye una referencia al concepto de *datos abiertos*, establece que su puesta en marcha «es forzosa para los sujetos obligados» (artículo 11) e indica:

«Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad».

Principio de la Calidad de la Información, artículo 4 de la Ley 1712 de 2014

Puntualmente, sobre el concepto de datos abiertos, se menciona además, explícitamente dentro del párrafo de definiciones, lo siguiente:

*«j) **Datos Abiertos.** Son todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos».*

Extracto de la Ley 1712 de 2014

Encontramos que están tipificadas las características de los datos abiertos y, con ello, una manera inicial de propiciar el interés hacia la *información abierta*. Sin embargo, para incorporar la cultura de los datos abiertos no basta con mencionarlos. En la etapa de implementación se debe promover su uso para otros fines igualmente convenientes, por ejemplo: la creación de nuevos servicios comerciales o no comerciales que construyan sinergias entre entidades públicas, ciudadanos y empresas privadas, etc.

Idea que no es nueva en la legislación colombiana, pues en el año 2011 el Plan Nacional de Desarrollo se proponía:

«Crear nuevos servicios de valor agregado, con fines comerciales o no comerciales, para entidades, ciudadanos y empresas (...) y potenciar el uso de redes sociales y plataformas de colaboración para la transparencia, participación y colaboración».

Extracto de la Ley 1450 de 2011

Objetivo que no es aludido en la Ley 1712. Aun así es una realidad que existen compromisos suscritos por el Estado colombiano que protegen el valor de los *datos abiertos*. Por lo que debe reconocerse que en Colombia están las condiciones dadas para ofrecer estímulos de apoyo a la innovación y creación de proyectos de emprendimiento a partir de los datos. Paralelo a ello tendría lugar un significativo surgimiento de *nuevos datos* con base en la combinación de la información, sinergias entre ciudadanos e instituciones, lo que daría lugar a la ampliación del catálogo de datos del Estado y finalmente, origen a nuevas garantías para la participación.

➤ **¿Se contemplan mecanismos para combatir las posibles barreras institucionales que los funcionarios expongan para no «abrir» ciertos datos?**

Tendríamos que decir que dentro del documento legal se contemplan más argumentos para no entregar datos que razones para hacerlo. En cuanto al segundo tipo encontramos: el *Principio de Gratuidad*, según el cual no se pueden cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información y el *Principio de Celeridad*, según el cual la tarea debe realizarse con agilidad. Sin embargo, sobre este último existe «un vacío» en términos de exigencia, en tanto no estipula un tiempo específico de cumplimiento.

Otro principio es el de *Facilitación*, que indica que «deben excluirse exigencias que puedan obstruir el proceso de acceso a la información». Sin embargo, no se regulan los requisitos

que deben respetarse sino los que pueden argumentarse para no «abrir la información». Se trata del título III: «Excepciones acceso a la información»:

«TÍTULO III. EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. *Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:*

- a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado;*
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;*
- c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.*

Artículo 19. Información exceptuada por daño a los intereses públicos. *Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:*

- a) La defensa y seguridad nacional;*
- b) La seguridad pública;*
- c) Las relaciones internacionales;*
- d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;*
- e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;*
- f) La administración efectiva de la justicia;*
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;*
- h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país;*
- i) La salud pública.*

Artículo 20. Índice de Información clasificada y reservada. *Los sujetos obligados deberán mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificado como clasificado o reservado, de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación.»*

Como se observa son muchas —algunas subjetivas— las razones por las que podría obstruirse el proceso.

Paralelo a ello resulta conveniente observar las pocas exigencias que se hace sobre la información que debe ser socializada. En el artículo 17 denominado «Sistemas de información» los únicos requerimientos que se hacen en cuanto a la exposición de los datos son los siguientes:

- «a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;*
- b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;*
- c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos;*
- d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.»*

Extracto de la Ley 1712 de 2014

Peculiaridades escuetas y genéricas que dan libertad de aplicación al sujeto obligado pero que restan garantías a los beneficios de la Ley. Además de esto, adolece, por ejemplo, de períodos definidos²², quedando a potestad de cada entidad sus tiempos de cumplimiento.

²² Solo en el artículo 22. «Excepciones temporales», encontramos que la Ley señala un tiempo específico: sostiene que «la reserva de las informaciones amparadas por el artículo 19 no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años».

Dado los márgenes de libertad que permite, la aplicación de la Ley debe contemplar planes de acompañamiento y asesorías individuales del Estado a las instituciones gubernamentales locales. En ellas podrían indicarse tiempos recomendados para entregar la información, acciones de comunicación pública, etc. Además de generar estándares nacionales de transparencia, esta cercanía fomentaría el cumplimiento efectivo de la Ley.

Entre las acciones de comunicación pública nos estamos refiriendo: a la creación de ventanillas de atención, campañas pedagógicas internas y externas de transparencia, la disposición de un portal web con información específica exigida por la Ley, encuestas de percepción ciudadana, etc. En este sentido, más adelante ofrecemos un ejemplo desde la perspectiva europea.

➤ **¿Se derribó con esta Ley el muro que protegía la democracia del derecho de los ciudadanos a acceder a cualquier tipo de información?**

La Transparencia es un pilar fundamental para el buen gobierno y una oportunidad para las Administraciones Públicas en términos de confianza, legitimidad y eficiencia. Podría pensarse que con la promulgación de una ley de este tipo los ciudadanos puedan saber todo lo que hacen sus mandatarios. Sin embargo, en el caso colombiano, la Ley no exige más allá de lo legal y lo institucional.

Por ello, a modo de conclusión proponemos que de manera adicional, la política pública de transparencia invite a los gobernantes a ir más allá de las exigencias documentales de la Ley. Puede existir una recomendación en calidad de «información adicional sugerida» en el que se incluya: la publicación de honorarios, gastos de representación, agendas, finanzas personales, actas de las reuniones de decisión, borradores de los presupuestos, etc. En síntesis, una campaña que motive a las instituciones a garantizar una verdadera comunicación transparente, siguiendo estándares internacionales y mecanismos amigables para la exposición de los datos.

**6. ESTUDIO DE CASO: ANÁLISIS LEY 1712 DE 2014 EN EL
DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA, COLOMBIA.**

6.1 ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA

La organización político administrativa de Colombia en la constitución política de 1991, se declara como entidades territoriales los Departamentos, los Distritos, los Municipios y los Territorios Indígenas; así mismo las Regiones y las provincias pueden tener el carácter de entidad territorial en la medida en que cumplan los términos de la constitución y la ley.

Los departamentos son las unidades territoriales de primer nivel en Colombia. El país se divide administrativa y políticamente en 32 departamentos, los cuales son gobernados desde sus respectivas ciudades capitales. Los Departamentos, de conformidad con los artículos 286 y 298 de la Constitución Política, son entidades territoriales que tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

El Municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la República. De conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política y con la Ley 136 de 1994 (junio 2).

El Magdalena es uno de los 32 departamentos que conforman el territorio Colombiano. Está al norte del país, en la región Caribe colombiana. En el año de 1525 se inició como Provincia de Santa Marta, a partir de la fundación de la ciudad por parte de Rodrigo de Bastidas, quien le confirió el mismo nombre. En 1857 fue erigido como el Estado Federal del Magdalena llegando a ser departamento en 1886. El departamento del Magdalena tiene un área 23.188 kms², conformado por 29 Municipios y una población de 1.272.278 habitantes, el nombre de su capital es Santa Marta.

El departamento toma el nombre del río que lo baña por su lado occidental Magdalena. En el norte limita con el Mar Caribe, al sur con el departamento de Bolívar, al oriente con los departamentos de Cesar y La Guajira, y al occidente con los departamentos de Atlántico y Bolívar. Su territorio ocupa una superficie de 23.188 km².

Organización del estado colombiano



Figura 4. Banco de la República, biblioteca virtual. Consultada 13/10/2016.

http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion_del_estado_colombiano



Figura 5. Organización Territorial de Colombia. Consultada 24/11/2016.

https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Colombia

6.2 ANÁLISIS Y REFLEXIONES

Caso de Estudio

A continuación se enuncian y describen los indicadores que serán objeto de análisis en el presente capítulo, los cuales corresponden a la información mínima de obligatoria exposición que debe cumplir el sujeto obligado, en este caso la Gobernación del Magdalena, lo anterior de acuerdo a las disposiciones de la Ley 1712 de 2014:

1) *«**Estructura orgánica** funciones y deberes, ubicación de sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público.*

2) ***Presupuesto** general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal (de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011).*

3) ***Directorio** que incluya el cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios y las escalas salariales correspondientes. (Formato de información de servidores públicos y contratistas).*

4) ***Normas generales y reglamentarias**, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño.*

5) ***Plan de compras** anual, contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, bienes adquiridos o arrendados. Listado de contratos de prestación de servicios (objeto, monto de honorarios y direcciones de correo electrónico).*

6) ***Plazo de cumplimiento** de los contratos.*

7) ***Plan anticorrupción y de Atención al Ciudadano**, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.»*

A continuación se analizará el sitio web oficial de la Gobernación de Magdalena²³, Colombia, con el fin de identificar en qué medida se está dando cumplimiento a los indicadores de

²³ <http://www.magdalena.gov.co/>

transparencia antes mencionados y cuáles podrían ser las opciones de mejora para cada caso. Las impresiones de pantalla fueron tomadas el día 18/10/2016.



Figura 6. Impresión de pantalla Indicador Estructura Orgánica

En la anterior gráfica se puede apreciar que en principio el sitio web cumple con el indicador de **estructura orgánica**, con el indicador de **directorio**, al incluir al interior del título “personal de la alcaldía”, datos como nombre del funcionario, cargo, dependencia, correo electrónico, fecha de ingreso y tipo de vinculación. De igual manera se puede apreciar que aparentemente da cumplimiento al indicador de **Normas generales y reglamentarias**, permitiendo la opción de descarga del manual de funciones y del código de ética.

Sin embargo haciendo un análisis más a fondo de cada uno de estos indicadores se concluye que la información ahí relacionada en muchos casos se encontraba incompleta y en otros casos inexistente. Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta a continuación como una opción de mejora para estos tres indicadores la inclusión de un instrumento que permita la

correcta organización y funcionamiento del recurso humano, la profesionalización de los funcionarios, la consolidación de herramientas de evaluación del desempeño, entre otros. La evaluación está basada tanto en la observancia de normas legales como en la aplicación de buenas prácticas de gestión institucional. De esta manera, la normativa nacional sobre gestión del talento humano en la que se apoya la medición contiene las Leyes 489 de 1998 y 909 de 2004 y los Decretos 1567 de 1998 y 1227 y 785 de 2005. Además, se incluyen las disposiciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias.

Subindicador 1.	Variable	Fuente de información
<p>Publicación de información sobre talento humano en el sitio web: Evalúa si las entidades publican en sus sitios web información relacionada con el perfil de los funcionarios principales y documentos que evidencien los procedimientos vigentes de planeación del talento humano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación en sitio web de información general de funcionarios y contratistas. • Publicación en sitio web del directorio de agremiaciones y asociaciones • Publicación en el sitio web de información sobre asignaciones salariales • Publicación en sitio web de Manual de Funciones y Competencias • Publicación en sitio web de tipo de contrato o de vinculación del personal 	<p>Verificación directa en Sitio web</p>
	<p>Publicación en sitio web de ofertas de empleo a personal (vacantes)</p>	
Subindicador 2.	Variable	Fuente de información
<p>Condiciones institucionales para el talento humano: Evalúa si la Entidad cuenta con lineamientos, instrumentos y procedimientos para la planeación y seguimiento del Talento Humano.</p>	<p>Procedimientos de ingreso o vinculación de servidores públicos a la entidad para la vigencia.</p>	<p>Formulario de recolección de información</p>
	<p>Procedimientos de Evaluación y seguimiento al desempeño a los servidores públicos a la entidad para la vigencia.</p>	
	<p>Procedimientos de incentivos para la vigencia.</p>	
	<p>Disposición de recursos para las capacitaciones.</p>	
	<p>Mención sobre áreas de trabajo/temas de capacitación.</p>	
	<p>Mención sobre disposición de horas de capacitación.</p>	
<p>Capacitaciones en transparencia y anticorrupción.</p>		

	Mención sobre estrategia de movimiento de personal.	
Subindicador 2.	Variable	Fuente de información
Conformación del talento humano: Evalúa las diferencias salariales entre los niveles administrativos, así como la participación de los funcionarios de apoyo en el conjunto de los funcionarios misionales, y la relación proporcional entre número de contratistas y temporales con el total de funcionarios de planta.	Brecha: Interna y externa Relación del número de funcionarios provisionales	Formulario de recolección de información
	Relación de funcionarios de apoyo Relación de contratistas por servicios personales y cooperación	
Subindicador 3.	Variable	Fuente de información
Evaluación y seguimiento al desempeño: Evalúa la existencia y puesta en práctica de procedimientos para conocer el desempeño de sus funciones de todos los funcionarios de la entidad en la vigencia, con especial revisión de los funcionarios que desempeñan funciones de gerentes públicos.	Evaluación al desempeño de los funcionarios de carrera administrativa Seguimiento al desempeño a todos los funcionarios de libre nombramiento y remoción Realización de seguimiento al desempeño se aplicaron a todos los funcionarios provisionales.	Formulario de recolección de información
Subindicador 4.	Variable	Fuente de información
Capacitaciones: Evalúa si las entidades capacitan a funcionarios de diferentes niveles jerárquicos en los temas principales de la gestión pública. Se espera que las capacitaciones no se den únicamente a funcionarios del nivel Directivo, sino también a Profesionales, Técnicos y Asistenciales. Este subindicador se valora teniendo en	La entidad capacita a sus funcionarios en temas principales de la gestión en diferentes niveles jerárquicos, como lo son: <i>Contratación pública, Gestión financiera, Gestión del talento humano, Gestión administrativa, Participación ciudadana, Servicio del ciudadano, Gobierno de la información, Cultura organizacional, Lucha contra la corrupción</i>	Formulario de recolección de información

cuenta que deben participar funcionarios de al menos uno de los tres niveles mencionados en las capacitaciones realizadas por la Entidad.	La entidad capacita a los niveles: Profesional – Directivo - Asesor - Técnico - Asistencial	
Subindicador 5.	Variable	Fuente de información
Supervisores de los contratos: Evalúa los procedimientos de capacitación y seguimiento al desempeño de los funcionarios que desarrollan funciones de supervisión de contratos.	<p>Evaluación de los supervisores de contratos Recibieron capacitaciones en temas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normatividad y • Contratación pública, • Sistema de compras, • Control social a la contratación, • Sistemas de información y • Riesgos de contratación <p>Tipo de vinculación de los supervisores (órdenes de prestación de servicios, libre nombramiento y remoción, carrera administrativa, otros)</p>	Formulario de recolección de información



Figura 7. Impresión de pantalla Indicador de Presupuesto-Plazo de Cumplimiento de los Contratos

Teniendo en cuenta que la información aportada en este indicador es muy básica y no aporta datos concretos sobre la ejecución del presupuesto de la Gobernación, se precisa se haga una *divulgación de la gestión presupuestal y financiera* de una manera más completa y con información relevante, para lo cual se plantea complementar este indicador con los siguientes subindicadores que permitan evaluar la existencia de procedimientos e instrumentos de producción y publicación de información institucional acerca de los procesos de gestión presupuestal y financiera de la Entidad, tales como la ejecución de recursos y procesos contractuales desarrollados en la vigencia.

Subindicador 1.	Variable	Fuente de información
Información de gestión presupuestal y contractual en el sitio web: Evalúa la publicación de información relacionada con la gestión financiera de las entidades en su sitio web.	Publicación del presupuesto en ejercicio	Verificación directa en sitio web
	Publicación de documentos de planeación contractual	
Subindicador 2.	Variable	Fuente de información
Coherencia de la información contractual publicada: Evalúa la publicación de instrumentos de planeación y seguimiento de los procesos contractuales de las entidades en el sitio web, así como la publicación de los diferentes contratos realizados en la vigencia, según el reporte al Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP-.	Coherencia de los contratos publicados a través de Concurso de merito	Verificación en el sitio web
	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia de los contratos publicados a través de Selección Abreviada • Coherencia de los contratos publicados a través de Licitación pública 	Colombia Compra Eficiente/ Formulario recolección información
Subindicador 3.	Variable	Fuente de información
Publicación de información sobre regalías en el sitio web: Evalúa la	Publicación de información sobre los OCAD en sitio web:	Verificación en el sitio web

<p>publicación de información acerca de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión-OCADs y de las acciones que desarrollaron durante la vigencia, en los sitios web de las entidades. Este subindicador solo aplica para las entidades que hayan sido beneficiarias de la distribución del gasto de regalías durante la vigencia según el Departamento Nacional de Planeación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de Proyectos aprobados por los OCAD en sitio web • Publicación de proyectos radicados en los OCAD en sitio web • Enlace y explicación al portal de Mapa Regalías 	<p>Verificación en sitio web del DNP</p>
---	--	--



Figura 8 Impresión de pantalla Indicador Plan de Compras

Realizando un análisis minucioso sobre este indicador, se logró identificar que la página web de la Gobernación contempla información institucional relacionada con la gestión de la contratación pública durante la vigencia, lo anterior a través del Manual de Contratación y Plan de Adquisiciones, así como su correcta implementación a partir de la normativa existente. Tal es el caso de un archivo digital que se puede descargar en formato Excel que

lleva por nombre Plan Anual de Adquisiciones, donde se relaciona las adquisiciones de los bienes y servicios contemplados para cada vigencia, así como el presupuesto desagregado por cada rubro el cual ha sido aprobado previamente por la asamblea departamental. Ver el siguiente enlace: <http://magdalena.gov.co/apc-aa-files/36363032616138336234663332366263/paa-2016-gobernacion-del-magdalena.xls>.

Así mismo, la página web incluye en el desarrollo de este indicador condiciones institucionales relacionadas con la gestión de la contratación pública durante la vigencia a través de instrumentos como el Manual De Procesos y Procedimientos, Versión: 002, Fecha: DIC 2011, Código: 130. Dicho manual hace especial énfasis en el análisis de las modalidades y tipologías de contratación más frágiles a los riesgos de corrupción. Su fundamento normativo se encuentra expuesto en diferentes actos normativos que a continuación se retoman. Ver el manual en el siguiente enlace: <http://magdalena.gov.co/apc-aa-files/36346433376130636437613164653561/manual-de-procesos-y-procedimientos-gobernacion-de-magdalena.pdf>

En el análisis documental del indicador se incluyeron los lineamientos establecidos en la Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y el Decreto 1510, los cuales señalan los procedimientos administrativos de la gestión contractual, las etapas precontractuales desde la planeación y algunos aspectos de su proceso de gestión. En cuanto a la etapa de planeación de la gestión contractual, se identificó en el Manual la supervisión e interventoría a los contratos como un proceso clave de gestión. Esta etapa está desarrollada desde lo que dice la Ley 1474 de 2011, al determinar la obligación de vigilar permanentemente la correcta ejecución de los contratos a través de un supervisor y/o interventor, según corresponda.



Figura 9. Impresión de pantalla Indicador Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano

Realizando un análisis minucioso sobre este indicador, se logró identificar que La Gobernación del Magdalena incluye dentro de su página web un Plan de Lucha Contra la Corrupción y de Atención al Ciudadano para cada vigencia. Ver manual aquí: http://magdalena.gov.co/apc-aa-files/36363032616138336234663332366263/paac-2017_1.pdf

Dicho plan es un ejemplo de buenas prácticas como medidas institucionales de anticorrupción y atención al ciudadano, logrando identificar en éste:

- Información relacionada con aspectos generales que involucran la definición de medidas, lineamientos o políticas orientados hacia la lucha contra la corrupción.
- Mención de objetivos y metas.
- Acciones, alcance y estrategias en temas de lucha anticorrupción.
- Mención de los responsables de cada una de las medidas, lineamientos o estrategias hacia la lucha contra la corrupción.
- Existencia de una medida, estrategia, lineamientos y políticas para la declaración y trámites de conflictos de interés.

- Procedimiento que señala el seguimiento a la declaración de bienes y rentas de los funcionarios de la entidad.
- Herramientas la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía, la racionalización de trámites y las estrategias orientadas a la atención al ciudadano.

De igual manera, el manual evidencia los riesgos de visibilidad, riesgo de institucionalidad, riesgo de control y sanción y riesgo de delitos de la administración pública. Identificando sus causas y consecuencias, las diferentes acciones para mitigar el riesgo, los recursos con los que se cuentan para el ejercicio de mitigación así como las diferentes herramientas y acciones de seguimiento.

Por otro lado, se evalúa que las fuentes consultadas para la formulación del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano se encuentren relacionadas con reportes de auditorías y de consultas ciudadanas, así como los informes que se tienen del canal de denuncias que maneja la Gobernación como informes de organizaciones de la sociedad civil u órganos no gubernamentales. No obstante y con el fin de realizar una comparación objetiva y resaltar los elementos dignos de imitar, se presentará a continuación a manera de ejemplo de buenas prácticas el portal de transparencia de la ciudad de Madrid, España, país donde la Ley de transparencia fue implementada un año antes que la Ley colombiana, es decir en el año 2013.

Ejemplo de Buenas Prácticas: *El Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid.*

Antecedentes

Una vez navegado a través del Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, llama la atención en primera instancia que éste además de facilitar leer la información en idioma inglés y francés, permite la posibilidad de escuchar y/o leer dicha información. Lo cual garantiza una igualdad al acceso de los datos teniendo en cuenta las personas con discapacidad visual.

Con el fin de comprender la estructura jurídica y política en la que se fundamenta esta herramienta de comunicación, daremos un vistazo a su presentación en la que se indica:

«El Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid se puso en marcha a finales de 2012, cuando la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, era todavía un proyecto. Después de estos años de experiencia y ya con un marco normativo claro que despliega plenos efectos para las entidades locales a partir de diciembre de 2015, el Portal se consolida como el espacio idóneo para la puesta a disposición del ciudadano de toda la información que el Ayuntamiento genera. Los contenidos se organizan estructurados para facilitar una mayor accesibilidad y mejor localización, respondiendo a los estándares de transparencia más actuales y rigurosos.»

Tomado de la presentación del Portal

En cuanto a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se puede afirmar que Ésta tiene un triple alcance²⁴: *incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.*

En otro aparte de dicha ley, también se menciona sobre estas tres vertientes que, *...la Ley supone un importante avance en la materia y establece unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas. En definitiva, constituye un paso fundamental y necesario que se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito como con la firma de los instrumentos internacionales ya existentes en esta materia.*

²⁴ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf>

También mencionan que en el 2016 se crea una nueva iniciativa para que la publicación de información a través del portal no se limite única y exclusivamente a aquella que es de obligatorio cumplimiento.

«Tras la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid el día 27 de julio de 2016 se abre una nueva etapa para este portal. Las obligaciones en publicidad activa que dispone la ordenanza van más allá de lo que marca la legislación estatal. La ordenanza marca un año a partir del día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (consulta la publicación) para la entrada en vigor de aquellas obligaciones de publicidad activa no previstas en la ley estatal.»

Tomado de la presentación del Portal

Se lee además, la intención política de la iniciativa, acorde con el logro de una sociedad más preparada y más informada:

«Creemos que de esta manera garantizamos una sociedad mejor informada, más responsable y solidaria, capacitada para exigir una rendición de cuentas adecuada y una Administración más eficiente e innovadora, propia del siglo XXI.»

Tomado de la presentación del Portal

Acerca del Portal

Se puede visualizar que el sitio web en su lado izquierdo relaciona la información con grandes títulos, los cuales son semejantes a los dispuestos como obligatorios en la Ley colombiana. No obstante, al navegar más a profundidad, encontramos que la información es más completa y con mayor opciones. Lo anterior teniendo en cuenta que el Portal del Ayuntamiento de Madrid no se ha limitado única y exclusivamente a los compromisos mínimos de publicidad que impone la normativa estatal, por el contrario han trascendido. Lo cual se puede leer directamente en su presentación:

«Con esta voluntad y trascendiendo los compromisos mínimos de publicidad que impone la normativa estatal, el Portal de Transparencia incorpora información relevante sobre los siguientes bloques de contenido:

- *Información institucional y corporativa*
- *Planes y programas*
- *Información de relevancia jurídica*
- *Información económica, presupuestaria y estadística*

- Recursos humanos
- Información sobre atención y participación ciudadana
- Información medioambiental
- Información urbanística
- Movilidad»

Por lo anterior, se tomará éste Portal como ejemplo de buenas prácticas de comunicación transparente, el cual se detallará a través de impresiones de pantalla, evidenciando los elementos diferenciadores de su contenido con relación a la Ley de Transparencia Colombiana.



Figura 10 Impresión de pantalla Página principal del Portal de Transparencia

The image shows a screenshot of a website titled "TRANSPARENCIA". At the top, there is a navigation menu with the following items: "En portada", "Gobierno", "El Pleno", "Alcaldía", "Organización municipal", "Gobierno abierto" (highlighted in blue), "Publicaciones y convocatorias", and "Medios de comunicación". Below the menu, there is a "Lo más visto" section with a list of items, including "ANM,2015,27,Número, denominación...", "Solicitud de acceso a la informac...", and "Relación de puestos de trabajo, R...". A breadcrumb trail indicates the current location: "El Ayuntamiento > Gobierno abierto > Transparencia > Economía, presupuestos y estadística". The main content area is titled "Economía, presupuestos y estadística" and includes a "Volver" button. On the left, there is a sidebar menu with the following items: "Portada", "Presentación", "Información institucional y organizativa", "Planes y programas", "Normativa y criterios interpretativos" (highlighted in blue), "Recursos humanos", "Atención y participación ciudadana", "Urbanismo, medio ambiente y movilidad", and "Acceso a la información pública". The main content area lists several sub-sections: "Contratación", "Convenios y encomiendas", "Subvenciones y ayudas", "Información presupuestaria y financiera", "Retribuciones", "Estadísticas sobre los servicios públicos", and "Inventario".

Figura 11. Impresión de pantalla Información de tipo Económica

← Volver

Retribuciones

Acceda a la información sobre: **retribuciones** de los cargos políticos, directivos y eventuales del Ayuntamiento(retribuciones de la alcadesa y concejales, número y retribuciones de cargos directivos, número y retribuciones de eventuales del Pleno y Grupos políticos, Alcaldía y Áreas de Gobierno y de distrito así como gráfico de la evolución de números y retribuciones de directivos y eventuales), indemnizaciones de altos cargos, directivos y eventuales tras el cese de su cargo y al apartado del presupuesto dedicado a personal y retribuciones de las empresas del Ayuntamiento

Total: 3

Retribuciones de la Alcaldesa, Concejales, cargos directivos y personal eventual

Indemnizaciones de altos cargos, directivos y eventuales tras el cese de su cargo

[Empresas del Ayuntamiento de Madrid. Personal y retribuciones: Presupuesto inicial 2016](#)
 PDF, 180 Kbytes

Total: 3

Figura 12. Impresión de pantalla Enlace de descarga en formato PDF, las retribuciones recibidas por la alcaldesa y cargos directivos; además las indemnizaciones recibidas tras el cese de su cargo.

iMADRID! Trámites Actualidad El Ayuntamiento Contacto

TRANSPARENCIA

En portada Gobierno El Pleno Alcaldía Organización municipal **Gobierno abierto** Publicaciones y convocatorias Medios de comunicación

Lo más visto ⓘ ANM,2015,27,Número, denominación ... / Solicitud de acceso a la informac... / Relación de puestos de trabajo, R...

El Ayuntamiento > Gobierno abierto > Transparencia > Información institucional y organizativa > Agendas institucionales

Agendas institucionales

← Volver

Portada

Presentación

Información institucional y organizativa ▾

- El Pleno
- Juntas Municipales de Distrito
- Junta de Gobierno
- Organigramas y competencias
- Agendas institucionales**
- Régimen de regalos
- Gastos protocolarios y de viajes
- Planes y programas
- Normativa y criterios interpretativos

La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid adoptó, el día 2 de julio de 2015, un acuerdo por el que las agendas de los concejales con responsabilidades de gobierno en las Áreas y Distritos se harían públicas a través de la web del Ayuntamiento, invitando al resto de concejales a adherirse, de forma voluntaria y hacer pública su agenda.

Posteriormente, el 15 de octubre de 2015 adoptó otro acuerdo por el que la decisión se extendía a los titulares de los órganos directivos y personal de gabinete. El apartado quinto de este acuerdo condiciona su eficacia a la aprobación de las instrucciones necesarias para su puesta en marcha, instrucciones que fueron aprobadas por Decreto del Delegado del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, de 31 de marzo de 2016.

En el enlace "Agendas institucionales" podrá consultar los eventos de:

- Los concejales con responsabilidades de gobierno desde 1 de mayo de 2016.
- Los concejales sin responsabilidades de gobierno desde la fecha en que se han adherido al acuerdo de la Junta de Gobierno de 2 de julio de 2015.
- Los titulares de órganos directivos y personal eventual de gabinete desde el 15 de octubre de 2015.

También puede consultar las agendas anteriores al 1 de mayo de 2016 de los concejales con responsabilidades de gobierno, y la normativa específica relacionada con la publicación de las agendas.

Figura 13. Impresión de pantalla Espacio dedicado a la publicación de las agendas institucionales de los gobernantes y directivos. Puede observarse la opción de acceder a ellas de manera nominal.

The screenshot shows the 'TRANSPARENCIA' section of the iMADRID website. The main heading is 'TRANSPARENCIA'. Below it, there's a navigation bar with links: 'En portada', 'Gobierno', 'El Pleno', 'Alcaldía', 'Organización municipal', 'Gobierno abierto', 'Publicaciones y convocatorias', and 'Medios de comunicación'. The 'Gobierno abierto' link is highlighted. Below the navigation bar, there's a 'Lo más visto' section with a list of popular items. The main content area is titled 'Agendas anteriores al 1 de mayo de 2016 de los concejales con responsabilidades de gobierno'. It shows a list of 32 items, with 1-25 displayed. The list includes: Carlos Sánchez Mato, Concejal Presidente del Distrito de Vicálvaro; Carlos Sánchez Mato, Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda; Celia Mayer Duque, Delegada del Área de Gobierno de Cultura y Deportes; Esther Gómez Morante, Concejala Presidenta del Distrito de Latina; and Esther Gómez Morante, Concejala Presidenta del Distrito de Carabanchel. On the left side, there's a sidebar with navigation links: 'Portada', 'Presentación', 'Información institucional y organizativa' (highlighted), 'El Pleno', 'Juntas Municipales de Distrito', 'Junta de Gobierno', 'Organigramas y competencias', 'Agendas institucionales', 'Régimen de regalos', 'Gastos protocolarios y de viajes', and 'Planes y programas'.

Figura 14. Impresión de pantalla Agendas organizadas en relación a los nombres de los funcionarios

The screenshot shows a feedback form on the website. The question is '¿Te ha sido útil esta página?'. There are three buttons: 'Sí, muy útil', 'No mucho', and 'Comunicar un error en la información'.

Figura 15. Impresión de pantalla Opción práctica y eficaz de evaluar la utilidad de la web.

Una vez descrito los ítems de interés seleccionados del portal de transparencia del ayuntamiento de la ciudad de Madrid, España, se hace necesario resaltar la importancia que el sitio web oficial de la gobernación del Magdalena incluya los siguientes puntos, lo anterior con el fin de ir más allá de las exigencias establecidas en la Ley 1712 de 2014, dichas sugerencias van orientadas a incluir la siguiente información:

- ❖ Las retribuciones percibidas por los gobernantes y cargos de confianza.
- ❖ Las agendas institucionales con nombres y compromisos.

De igual manera, que el sitio web pueda ofrecer:

- ❖ La disponibilidad que la información sea leída y escuchada
- ❖ Que en su totalidad, la información se publique en formato de *Datos abiertos*
- ❖ Disponibilidad de evaluación de la utilidad de la información y de la web.
- ❖ Permitir el ejercicio del derecho de acceso incluso sin previa identificación en algunos casos²⁵.

²⁵ El Portal madrileño lo permite en la medida de que la información que se facilite por esta vía sea de interés general.

7. CONCLUSIONES.

Al no contar con la información suficiente es imposible propiciar espacios de debate y participación de la ciudadanía en general, así mismo, al no existir un modelo de transparencia se imposibilita la práctica de una democracia participativa. Durante el desarrollo de este trabajo es lo que se ha venido evidenciando, logrando demostrar que el libre acceso a la información pública es uno de los elementos clave que genera credibilidad en las instituciones gubernamentales.

Lo antes mencionado concuerda con lo expuesto por diferentes académicos y analistas en relación a que cuando el gobierno comunica la información de sus acciones —para que los ciudadanos puedan encontrarla fácilmente y usarla— se avanza hacia un fortalecimiento democrático (Campos, 126). En síntesis, la transparencia necesita comunicarse, y esto debe hacerse de la mejor manera con el fin de lograr su real impacto. De igual manera, también se ha podido concluir que la discusión académica y práctica sobre el Gobierno Abierto y la Transparencia debe darse enmarcado bajo los principios de una comunicación política asertiva.

Como elemento relevante dentro de la investigación realizada en este trabajo, se decidió analizar la aplicabilidad de la Ley de Transparencia colombiana en la Gobernación del departamento del Magdalena, identificando sus mayores aciertos, retos y opciones de mejora. Para lo cual se mencionará a manera de conclusión, un análisis de la Gobernación del Magdalena en lo relativo a la transparencia.

En términos generales, una vez analizada la evolución histórica nacional y mundial de la ley de transparencia incluido su marco jurídico Ley 1712 de 2014, así como la situación local, se puede afirmar que los magdalenenses cuentan con las garantías que le permiten hacer uso de la información. No obstante, se logró identificar que existen algunos temas pendientes contemplados como oportunidad de mejora, que se mencionan a continuación:

- 1. Concientizar acerca de los beneficios:** la ciudadanía en general debe concientizarse que la transparencia les conviene a todos, sobre todo porque da la posibilidad de generar gobiernos prudentes, decentes y honorables:

«Prudentes, porque los funcionarios ven la necesidad de actuar con tacto y ética; decentes, porque dejan de hacer lo que la ciudadanía pudiera condenar; y, honorables, porque contribuye a mejorar su prestigio²⁶».

Urrea, 2015

Razones que pueden tornarse en motivaciones irrefutables para que los ciudadanos reclamen y protejan la transparencia como ley y como costumbre son muchas. «Cuando más te observo mejor te comportas» añadiría Benigno Pendás, director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España.

Los beneficios políticos y sociales antes mencionados, deben ser reiterados en los mensajes institucionales en pro de la transparencia tanto a nivel local en el caso del Magdalena, como a nivel nacional, Colombia, ya que de no ser así, los ciudadanos no comprenderán la manera que les beneficia que exista una ley y/o una política pública de transparencia.

- 2. Propender por una transformación cultural:** Uno de los mayores interrogantes a nivel mundial, es cómo transformar la transparencia en una realidad política y que esta deje de ser únicamente un asunto legal. Para lograr esto, y que la transparencia pase de lo legal al ciudadano del común tienen que propiciarse ciertas instancias

²⁶ Expresión tomada de la presentación de Mariola Urrea, profesora titular de Derecho Internacional Público y Secretaria General de la Universidad de la Rioja el 28 de septiembre de 2015, durante el desarrollo de un evento en honor del Día internacional del derecho a saber, organizado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en Madrid.

El día 28 de septiembre fue institucionalizado en 2002, cuando reunidos en la ciudad de Sofía, representantes de organizaciones no gubernamentales de todo el mundo «acordaron que en esta fecha cada año se recordara la existencia de un derecho que hace a los ciudadanos más críticos, más preparados y más partícipes de lo público» (Esther Arizmendi, Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España).

que hoy en día no están determinadas. Es preciso tener en cuenta que solo el hecho de abrir los datos no es suficiente, por lo que esto debe ir ligado a sendos procesos de concientización y capacitación, orientados a los diferentes participantes involucrados.

No obstante, parece compromiso colectivo el uso de datos abiertos, la realidad es que el gobierno es sobre quien recae dicha responsabilidad. El principal responsable, no solo de legislar sino también de hacer la pedagogía correspondiente. A través de este trabajo se ha resaltado que abrir un gobierno no solo se refiere a ajustar las leyes y los marcos de referencia, también es importante implementar acciones y políticas orientadas a fortalecer las capacidades individuales y colectivas (OCDE, 2010). Por lo anterior, se hace indispensable la generación de estímulos y pedagogía hacia la ciudadanía en general por parte tanto del nivel nacional como de los niveles locales, en este caso la gobernación del Magdalena.

En conclusión, para alcanzar una real transformación cultural en el caso del Magdalena, será necesario la implementación de talleres que faciliten una cultura política y administrativa fundamentada en la ética, la honestidad y la transparencia en lo que se dice y en el cómo se dice (fondo y forma). Actividad pendiente de adelantar por parte de los actuales promotores del Gobierno Abierto en Colombia.

- 3. Dar participación a los medios de comunicación:** los periodistas y los medios de comunicación en general tienen un rol importante en la promoción de la cultura de la transparencia, y esto es porque el derecho de acceso a la información les garantiza su uso para sus investigaciones, además de permitirles ejercer su papel de veedores y defensores de la democracia.

Darles participación a éstos en la lucha nacional y regional por la transparencia y permitirles ejercer un papel de veedores es una responsabilidad imperante del

Estado y una actitud que debe generarse de la voluntad y el compromiso social de los comunicadores.

- 4. Incluir acciones transversales:** Durante el desarrollo de este trabajo, se ha mencionado que con la apertura de la información se generan oportunidades de emprendimiento, si se contempla como un objetivo dinamizador la competitividad. Esta es una oportunidad clave que las autoridades gubernamentales nacionales y departamentales no deben descuidar; sobre aquellas que tienen la responsabilidad de activar la economía y promover la creación de empresas.

Las tres opciones de mejora, junto con esta última recomendación anterior la cual resalta el ir más allá de lo que exige la Ley, le permitiría a la gobernación del Magdalena la implementación de la transparencia de una manera definitiva y por conciencia, no por conveniencia o moda. Lograr un resultado en estos términos representaría un gran logro para la democracia y una buena señal en la lucha contra la corrupción, entre otros males que presenta el sistema político.

En el Magdalena, como en otras sociedades, es necesario que el Gobierno Abierto se desarrolle a través de la Transparencia. Estas dos iniciativas han empezado a ubicarse en un sitio relevante en la agenda programática de los Estados, sin embargo, ¿por qué la transparencia antes de la participación y la colaboración? Porque es fundamental que previo a la participación y/o colaboración, los ciudadanos deben respetar y creer en lo que hace el Estado.

Por lo tanto se aprecia que la Ley de Transparencia es una herramienta legítima y eficaz para blindar las Instituciones, prevenir la corrupción e incrementar los índices de participación ciudadana. Con el correcto cumplimiento se podría llegar a lograr una mejor gestión pública, una activa y colaborativa participación ciudadana, acercándonos a un mejor Gobierno y una mejor sociedad.

Si bien es cierto Colombia cuenta con un fundamento jurídico, no obstante no se puede hablar aún de un departamento del Magdalena transparente mientras la Ley y sus herramientas de defensa sigan estando alejadas de los espacios públicos, del debate ciudadano, de los medios de comunicación y sigan estando contenida en una política pública tan permisiva, en lo que respecta a obligaciones de publicación. De igual manera, aún es posible alcanzar mucho más en lo concerniente a los sistemas de consulta, petición de información, procesos de Open Data, información abierta y portales de transparencia.

En conclusión, en el Magdalena, como en cualquier otro departamento de Colombia, es necesario que la comunicación sea una vitrina, la cual debe estar limpia y organizada, para que de esta manera los ciudadanos sepan que el Gobierno está 'abierto', se motiven en acceder a sus plataformas y comprendan de qué manera pueden interactuar y favorecerse de ello. Por tal motivo, el compromiso inmediato es incentivar acciones legítimas y eficaces para que la comunicación de la transparencia sea una respuesta útil del Gobierno Abierto a la democracia participativa.

8. BIBLIOGRAFÍA.

Abellán, J.(2011). *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Alianza editorial: Madrid.

Aguilar V., Luis F. (2013). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes: México D.F.

Beltrán, M. (1987). *El «Policy Analysis» como instrumento de valoración de la acción pública*. Revista de estudios políticos No. 56 Universidad de la Rioja: Logroño.

Benedicto, J. y Morán M.L. (2003). *Los jóvenes, ¿ciudadanos en proyecto?* En Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes. Instituto de la Juventud de España: Madrid.

Campus, D. (2008). *Comunicazione politica. Le nuove frontiere*. Editorial Laterza: Milán.

Canel, M. J.(2006). *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. Segunda edición. Editorial Tecnos: Madrid.

Chapman, R. y M. Hunt (2006). *Open Government in a Theoretical and Practical Context*. Aldershot: United- Kingdom.

Cotteret, J. M. (1977). *La Comunicación Política: gobernantes y gobernados*. El Ateneo: Argentina.

Cass R. Sunstein (2003). *Republica. com. Internet, democracia y libertad*. Traducido por Paula García Segura. Volumen 101 de Paidós estado y sociedad. Edición ilustrada Editor, Grupo Planeta: Madrid.

Eva A., Agusti Bosch. (2004). *Comportamiento Político y Electoral*. Editorial Ariel: Madrid.

Fischer F., Miller Gerald J., Sidney Mara S. (2007). *Handbook of Public Policy. Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Taylor & Francis Group, an informa business. USA Habermas, J. (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press: Cambridge, MA.

Manin, B. (2006). *Los principios del Gobierno Representativo*. Alianza Editorial S.A: Madrid.

Mazzoleni, G. (2010). *La Comunicación Política*. Alianza Editorial: Madrid.

Mendel (2010), *The Right to Inform in Latin America, A Comparative Legal Study*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) Quito.

OCDE (2010). *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Background document for expert meeting on «Building an open and innovative government for better policies and service delivery»: Paris.

Oszlack, O. (2012). *Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, Desafíos*. San Juan de Puerto Rico.

Paz Minutella, I. (2010). *La comunicación de gobierno. En Reflexión Académica en Diseño y Comunicación*, año XI, Vol. 14, pp. 141-145. Universidad de Palermo: Argentina.

Pierre, R. (2008) *La Contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Editorial Manantial: Madrid

Ruiz San Román, J. A. (1997). «La representación política: evolución y crisis. La comunicación como propuesta» Capítulo 4: *Introducción a tradición clásica de la opinión pública*. Editorial Tecno: Madrid.

Santisteban, R. (2009). *Transparencia*. En E. Villanueva. *Diccionario de Derecho de la Información*. Cámara de Diputados-UNAM-IIIJ: México.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). *Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?* Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UIIOG): Madrid.

República de Colombia. *Constitución Política de la Republica de Colombia, 1886: Bogotá*.

Publicaciones digitales:

Alianza para el Gobierno Abierto (2011), *Declaración de Gobierno Abierto*, <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration> (Fecha de consulta: 04/04/2016).

Bustamante Peña, G. (2011) *¿Qué pasó con la democracia participativa en Colombia?* <http://www.semana.com/imprimir/238906> (Fecha de consulta: 01/06/2016).

Campos Domínguez, Eva y Corojan, Ana (2014). *Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas. La transparencia informativa es la base de un gobierno abierto.* http://www.academia.edu/3228327/Estado_del_arte_del_Gobierno_abierto_promesas_y_expectativas1

Conceptos básicos de Datos Abiertos. (AGESIC). <http://www.agesic.gub.uy/agesicweb/plantillas/imprimir.jsp?contentid=1544&channel=agesic&site=1> (Fecha de consulta: 09/11/2015).

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública (2015). *Gobierno Abierto en América Latina.* http://www.oecd-ilibrary.org/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es (Fecha de consulta: 01/03/2016)

Gutiérrez, H. (2013), *Colombia: Overview of corruption and anti-corruption*, U4 Helpdesk. <http://www.u4.no/publications/colombia-overview-of-corruption-and-anti-corruption/> (Fecha de consulta: 02/02/2016).

Gascó, M. (2014). *¿Qué es el Gobierno Abierto (y qué no lo es)* en Guía práctica para abrir Gobiernos, Manual de “Open Government” para Gobernantes y Ciudadanos. http://www.academia.edu/20265762/Qu%C3%A9_es_el_gobierno_abierto_y_qu%C3%A9_no_lo_es

http://www.gobernaamericalatina.org/c/document_library/get_file?uuid=d30d9ded-ee65-4c1e-b634-ecb99cd8525a&groupId=47165 (Fecha de consulta 23/04/2016).

Lamble, S. (2002). *Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy* en Freedom of Information Review. <http://ricksnell.com.au/FOI%20Reviews/FOI-97.pdf>

Obama, B. (2009). *Memorandum on Transparency and Open Government* (OGD). Washington, DC. <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>

https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment (Fecha de consulta: 10/01/2016).

OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico: Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/60215C4F9EE653E1_05257DE700740989/\\$FILE/1685.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/60215C4F9EE653E1_05257DE700740989/$FILE/1685.pdf) (Fecha de consulta: 30/10/2015).

OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing: Paris. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementing-good-governance_9789264202177-en (Fecha de consulta: 30/05/2016).

OCDE (2015), *Gobierno Abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es> (Fecha de consulta: 30/04/2016).

Ramírez-Alujas, Á. (2010). *Innovación en la Gestión Pública y Open Government. Gobierno Abierto: Una vieja nueva idea*. Revista Buen Gobierno No. 9:94- 133. <http://bit.ly/OqJzUu> (Fecha de consulta: 10/02/2016).

Ramírez-Alujas, Á. (2011). *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene*. Reflexiones seminales. Revista Enfoques, No 15:99-125. (Fecha de consulta: 05/03/2016). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96021303006>

Ramírez-Alujas, A. V. y N. Dassen (2012). *Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe*. En: N. Dassen y J. C. Veyra (eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, pp. 41-71. Washington, D.C.: BID. (Fecha de consulta: 15/01/2016). <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/576>

Ramírez, Alujas Á. y Dassen, N. (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6400/ICS%20TN%20Vientos%20de%20cambio.pdf>

Villoría Mendieta, M. *El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo*. https://www.academia.edu/10460661/El_gobierno_abierto_como_subsistema_de_pol%C3%ADticas_una_evaluaci%C3%B3n_desde_el_institucionalismo_discursivo (Fecha de consulta: 15/03/2016).

Vinuesa, L. (2007). *Comunicación Política y Nuevas Tecnologías: La Comunicación Política del Siglo XXI*. Razón y Palabra, No. 55. (Fecha de consulta: 08/01/2016). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199520735013>

Velásquez, F y González, E. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf (Fecha de consulta: 05/05/2016).

Vleugels, Roger. 2011. Overview of all FOI laws. Fringe Special 9 de Octubre de 2011 en Bandeira, Pablo (2013) La participación en América Latina. <http://www.condistintosacentos.com/la-participacion-ciudadana-en-america-latina/>(Fecha de consulta: 15/02/2016).

Sitios web consultados:

- www.data.gov
- www.opengovpartnership.org
- www.opengovdata.org
- www.whitehouse.gov
- www.wikipedia.org
- www.dnp.gov.co
- www.datos.gov.co
- www.gobiernoenlinea.gov.co
- www.madrid.es
- www.bogota.gov.co
- www.globalreporting.org
- <http://magdalena.gov.co/apc-aa-files/36346433376130636437613164653561/manual-de-procesos-y-procedimientos-gobernacion-de-magdalena.pdf>
- http://magdalena.gov.co/apc-aa-files/36363032616138336234663332366263/paac-2017_1.pdf
- <http://www.cippecc.org/-/caso-de-estudio-sobre-gobierno-abierto-en-la-provincia-de-cordoba>
- <http://compraspublicas.cba.gov.ar/>
- <http://www.gacetamercantil.com/notas/34103/>
- http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-7147_documento.pdf
- <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf>

9. ANEXOS.

ÍNDICE DE ANEXOS

- I. Beneficios de un Gobierno Abierto (OCDE, 2010).
- II. Principios de los datos abiertos (AGESIC).
- III. La Alianza para el Gobierno Abierto: Declaración de Gobierno Abierto (extracto).
- IV. Otras iniciativas del ecosistema de Gobierno Abierto Colombiano.
- V. Documento oficial completo de la Ley 1712 del seis de marzo de 2014.

I. Beneficios de un Gobierno Abierto (OCDE, 2010)

La OCDE (2010) ha intentado promover la idea de Gobierno Abierto al sintetizar los beneficios de llevarlo a la práctica ya que permitirían:

«1. Restablecer una mayor confianza en el gobierno. Partiendo de la premisa de que «Si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir».

2. Garantizar mejores resultados al menor coste. El co-diseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con, para y a través de los ciudadanos, empresas y sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.

3. Elevar los niveles de cumplimiento. Hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas (hace más clara y contable la relación contractual entre gobernantes y gobernados).

4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas. *Mediante la reducción del umbral (barreras) que limita la participación de las personas en los procesos de decisión (lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc.).*

5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. *El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto es cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social.*

6. Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos *que de otra forma se enfrentan a barreras para participar. La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando fugas y despilfarro de recursos (y fomentando un gasto público inteligente).»*

II. Principios de los datos abiertos (AGESIC):

Completo: Sin restricciones de privacidad, seguridad o privilegio.

Primarios: Obtenidos en la fuente, sin ser modificados ni agrupados.

Periódicos: Disponibles tan pronto como sea necesario para preservar su valor.

Accesibles: Disponibles para la mayor cantidad posible de usuarios y propósitos.

Procesables: Razonablemente estructurados, de forma de permitir su procesamiento automático.

No discriminatorios: Disponibles para todos, sin requisitos de registro.

No propietarios: Disponibles en un formato sobre el que ninguna entidad tiene control exclusivo.

Sin licencia: No están sujetos a ningún tipo de regulación de derechos, patentes o registros de marca.

III. La Alianza para el Gobierno Abierto: Declaración de Gobierno Abierto (extracto):

«Como integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto, comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno:

Reconocemos que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno. Piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma en que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

Reconocemos que los países se encuentran en diferentes etapas en sus esfuerzos por promover la apertura en el gobierno y que cada uno de nosotros busca un planteamiento coherente con nuestras prioridades y circunstancias nacionales y las aspiraciones de nuestros ciudadanos.

Aceptamos la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer nuestros compromisos con miras a promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el gobierno sea más eficaz y responsable.

Defendemos el valor de la apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, gestionar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos los principios de transparencia y gobierno abierto para que haya más prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado. Juntos, declaramos nuestro compromiso a:

- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.
- Apoyar la participación ciudadana.
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.»

IV. Otras iniciativas del ecosistema de Gobierno Abierto Colombiano:

- *Ley Antitrámites (Decreto 19 de 2012)*: Dirigida a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública, incluso mediante el uso de las TIC. Por ejemplo, en su Artículo 26 determina que «los organismos de la Administración pública “deberán habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios envíen o reciban la información requerida en sus actos contra la Administración”.
- *Aplicación Elefantes Blancos*: “Elefantes Blancos” es una aplicación móvil del gobierno de Colombia con el objeto de identificar y rastrear obras públicas de construcción abandonadas. La aplicación permite a los usuarios tomar fotografías de estas obras públicas inconclusas y registrar información acerca de las entidades responsables de las mismas.
- *Portal Aplicaciones*: El portal o Tienda Aplicaciones, www.aplicaciones.gov.co, permite al público descargar aplicaciones desarrolladas por entidades del Estado o por terceros. El portal contiene más de 80 aplicaciones que abarcan sectores como agricultura, salud, defensa, finanzas, educación y movilidad.
- *Portales de datos abiertos*: Colombia es uno de cuatro países de América Latina que han puesto en marcha con éxito un portal de datos abiertos centralizado. www.datos.gov.co, permite la búsqueda y recuperación, en formato abierto de todos los datos publicados por entidades públicas del país.
- *Urna de Cristal*: La Urna de Cristal es un instrumento multicanal dirigido a involucrar a la población (mediante Internet, televisión, medios sociales y la radio) en asuntos de políticas públicas.
- *Portal del Estado Colombiano*: El Portal del Estado Colombiano (www.gobiernoenlinea.gov.co) está orientado a unificar los trámites y servicios de acceso a la información de las entidades gubernamentales.

- *Observatorio de Transparencia y Anticorrupción*: El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (www.anticorruccion.gov.co), creado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, identifica riesgos, genera información y formación sobre temas de corrupción.
- *Portal de Transparencia Económica*: El Portal de Transparencia Económica fue desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de mejorar la supervisión financiera y la eficacia del gasto público. Cabe destacar que, la mayor parte de la información está disponible en formato de datos abiertos.
- *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)*: Se trata de una herramienta de rendición de cuentas y presentación de informes utilizada por el gobierno para evaluar y vigilar el desempeño de políticas y programas públicos relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo.
- *Índice de Gobierno Abierto e INTEGRA*: Índice elaborado por la Procuraduría General desarrolló con base en informes enviados por los municipios a los órganos de control y al gobierno nacional, con el propósito es asegurar la transparencia y la legalidad de los procesos públicos y asegurar el cumplimiento de la legislación anticorrupción nacional a nivel local.

V. Documento oficial completo de la Ley 1712 del seis de marzo de 2014.