

GOBIERNO ABIERTO EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

María Alejandra Casanova Gómez

Mariana Mora Barranco

Universidad Pontificia Bolivariana

Eje temático: Transparencia, Corrupción y Rendición de cuentas

“Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022”.

Resumen

El gobierno abierto cobra especial relevancia porque permite - desde una mirada crítica a la gestión pública - analizar la transparencia no exclusivamente desde el escenario nacional, sino también local. Adicionalmente, se ha observado como un factor indispensable para el buen gobierno y la consolidación de la democracia. En tal sentido, se hace necesario medir las dimensiones de gobierno abierto a nivel subnacional en Colombia.

La presente ponencia realiza un análisis descriptivo sobre la implementación de las estrategias de gobierno abierto por parte de las autoridades de municipios de bajos ingresos y altas necesidades básicas insatisfechas, a partir de las experiencias de los municipios del departamento de Norte de Santander clasificados como de “sexta categoría”, con el fin de dar respuesta al interrogante central ¿Cómo los municipios de sexta categoría de Norte de Santander incorporan los estándares de cumplimiento necesarios para la realización de gobierno abierto?

Palabras clave: Gobierno abierto, política subnacional, democracia, transparencia, buen gobierno.

Abstract

Open government is especially relevant because it allows, from a critical view of public management, to analyze transparency not only from the national but also from the local scene. Additionally, it has been observed as an indispensable factor for good governance and the consolidation of democracy. In this sense, it is necessary to measure the dimensions of open government at the subnational level in Colombia.

This paper performs a descriptive analysis of the implementation of open government strategies by the authorities of municipalities with low income and high unsatisfied basic needs, based on the experiences of municipalities in the department of Norte de Santander classified as the "sixth category", to answer the central question: How do municipalities in the sixth category of Norte de Santander incorporate the necessary compliance standards for the realization of open government?

Keywords: Open government, subnational politics, democracy, transparency, good governance.

Introducción

El tránsito del paradigma burocrático-racional de gestión y administración del Estado hacia distintas alternativas o modelos para resolver los problemas públicos ha generado nuevas formas de relación entre la ciudadanía y la acción estatal. En el modelo tradicional de gestión pública el ciudadano se presenta como un sujeto pasivo, es decir, como un simple receptor de las decisiones administrativas que guardan correspondencia con un sistema jerarquizado, técnico, con procedimientos y normas rígidas y con limitada participación de actores no gubernamentales.

No obstante, la complejidad de los problemas públicos contemporáneos, la necesidad de consolidar regímenes cada vez más democráticos, y el crecimiento acelerado del uso de las TIC, entre otros factores, han derivado tanto en la construcción de ciudadanías activas como en la participación de diversos actores de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. Es en este contexto que las acciones y estrategias de gobierno abierto cobran relevancia para redefinición de la relación Estado-ciudadano.

De ahí que el gobierno abierto se originara como como “respuesta a los problemas de corrupción y poca inclusión de la ciudadanía” (Bianchi et al, 2017, p. 8). Motivo por el cual, en la última década, América Latina ha sido testigo de múltiples iniciativas dirigidas a acercar la gestión pública a la ciudadanía, generar escenarios o plataformas de participación, y promover mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Hablar de gobierno abierto implica comprender la participación como un mecanismo que puede y debe ir más allá del ejercicio del sufragio pues, la ciudadanía no debe enmarcarse exclusivamente en la democracia representativa, sino también en la democracia participativa creando espacios de deliberación que le permitan incidir en las decisiones que le afectan y ejercer una vigilancia y un control al quehacer gubernamental permitiendo a la postre, que los procesos emprendidos desde la administración pública sean transparentes y pertinentes a las necesidades de la misma.

Así, se encuentra que el gobierno abierto realiza aportes fundamentales la ciudadanía y a la gestión pública en la medida que, posibilita la evaluación de las actividades de los gobiernos contribuyendo a denunciar las prácticas de despilfarro, mermar la corrupción y supervisar las decisiones políticas; posibilita y fomenta el derecho a la información como un derecho necesario

en el funcionamiento de la sociedad y procura la adopción de las medidas necesarias para que puedan compartir la información e interactuar de forma sencilla.

Teniendo en consideración lo anterior, es importante destacar que la OCDE (s,f, como se citó en Mega IP, s,f, p. 13) señala tres razones por las cuales la colaboración entre el gobierno, los ciudadanos y la sociedad civil es necesaria. Así, la primera razón es la *normativa*, mediante la cual el gobierno abierto redefine la relación entre el gobierno y la sociedad de modo que, los ciudadanos y la sociedad civil deben participar en tal proceso. La razón *instrumental* la cual propone que, la participación de los ciudadanos y la sociedad civil, también tienen un papel fundamental que desempeñar en la identificación de problemas y prioridades y el aporte o contribución a las políticas. Y la razón *Política*, que entiende que las reformas de gobierno abierto son complejas y, por tanto, requieren la colaboración entre los reformadores de las diferentes partes del sistema de gobierno para obtener una oportunidad de éxito.

Es así que surge el interés de rastrear y clasificar las iniciativas de gobierno abierto, en el nivel subnacional colombiano, en particular en la región de Norte de Santander, a partir de las categorías propuestas por la literatura especializada: transparencia gubernamental y acceso ciudadano a la información pública; participación y colaboración social en la vida pública, y la incidencia de las tecnologías de la información.

La presente ponencia señala un recorrido teórico conceptual de la categoría gobierno abierto que resulta de una revisión bibliográfica y documental. En segundo lugar, aborda las dimensiones de gobierno abierto. En tercer lugar, aborda el gobierno abierto en Colombia con su marco normativo desembocando en su aplicación a nivel subnacional. En cuarto lugar, se presentan resultados parciales de la indagación encontrada en el MIPG y sistematización de indicadores elaborados propiamente a partir de la información encontrada en los canales oficiales de 10

municipios de sexta categoría con mayor número de habitantes de Norte de Santander, con el objetivo de, finalmente, comparar los indicadores y brindar conclusiones parciales.

Aproximaciones Conceptuales al Gobierno Abierto

Para empezar, el término de *gobierno abierto* se comenzó a utilizar mucho antes de que fuese convertido en concepto. En 1955 se creó en el Congreso de Estados Unidos el subcomité Especial de Información Gubernamental, que desarrolló la legislación que una década posterior, dio origen a la Freedom of Information Act. Wallace Parks, consejero de dicho subcomité sería el primero en crear el término open government al incluirlo en un artículo póstumo (Oszlak, 2016, p. 32).

Así, durante los años posteriores, el término sería de gran utilidad para la batalla parlamentaria entablada en torno a la discusión de la ley sobre la libertad de la información. En 1966 los Estados Unidos reconocieron el “derecho a saber”, visibilizando ser una “sociedad abierta”. Esto generó que en décadas siguientes el término open government fuese empleado repetidamente por los responsables de las políticas estatales, esencialmente como sinónimo de acceso público a información gubernamental que antes no había sido revelada.

No obstante, el expresidente de Estados Unidos Brack Obama sería quien daría un salto del término al concepto de gobierno abierto a partir de 2009, definiendo hasta cierto punto sus alcances (Oszlak, 2016, p. 33). Así, a partir de ello, se encargó de “emitir un memorándum de transparencia y Gobierno Abierto mediante el cual llamaba a su Administración a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración” (Coroan y Campos, 2011, p. 23). Tal documento se basó en superar las barreras del *e-government*, mejorando la forma de relación entre el Gobierno y los gobernados permitiendo

que las tecnologías además de aumentar la eficiencia de la gestión pública dotaran a las acciones de gobierno de un marco más transparente y participativo.

No obstante, es importante aclarar que pese al giro que tuvo el gobierno abierto en la administración de Obama a través de su documento, la discusión conceptual no se cerró, pues, “numerosos autores prosiguieron ofreciendo diferentes versiones del concepto o distintas interpretaciones sobre sus orígenes” (Oslzlak, 2016, p.29).

Es así como encontramos definiciones tan variadas sobre lo que significa el gobierno abierto, pero la gran mayoría acercándose a un mismo eje central: la transparencia en los datos y el acceso público a ellos con el fin de que la ciudadanía sea partícipe de las acciones gubernamentales.

Una definición propuesta por Calderón y Lorenzo (2010) entiende que:

Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (p. 11).

Como se observa, el gobierno abierto supone una nueva forma de entender el quehacer gubernamental pues, incorpora el componente participativo como parte fundamental para la mitigación de las problemáticas reales y para el desarrollo de propuestas que involucren a la ciudadanía. Así, se transforma el viejo paradigma democrático en el cual se entiende a la participación de forma indirecta a uno de democracia directa, mediante el uso de nuevos espacios. En palabras de Corojan y Campos (2011):

El gobierno abierto viene a significar una oportunidad de cambio en el sistema tradicional de gobernar. Implica fomentar la máxima transparencia en la actividad de los Gobiernos, así como la colaboración y la apertura de la participación ciudadana a todos los procesos de decisión y control. En definitiva, supone la continuación del gobierno electrónico en tanto que da un paso más allá de la mera instrumentalización técnica para conseguir el fin: el gobierno abierto (p. 22).

Sin embargo, pese a las definiciones anteriormente expuestas, la que plantea Cruz-Rubio (2015) podría considerarse la más precisa respecto a lo que significa e implica el gobierno abierto pues, lo sintetiza como:

Una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que -basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción- se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político-administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes (p. 51).

Bajo todos estos paradigmas conceptuales este trabajo entiende gobierno abierto como un modelo en el cual se dota de mayor participación a los ciudadanos y se usan las tecnologías de la información para proporcionar mejores servicios a la ciudadanía, que día a día, busca ser artífice de gobierno.

La sociedad en red, tal como lo afirma Castells, visibiliza los acontecimientos y las experiencias políticos de participación en línea de una mayor forma (1998, p.350). A lo que le han denominado: democracia digital. Esto permite que en las agendas de los diferentes países se incluyan modelos de gobierno abierto, tanto a nivel nacional como a subnacional.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que dentro del GA también se hace referencia a los datos abiertos, los cuales se entienden como “aquella información pública interoperable, libre de derechos de propiedad, que no afecta la privacidad de las personas, que puede ser compartida, replicada, utilizada y re-utilizada. Cuando se habla de información, se hace referencia a la base de datos, publicaciones, datos estadísticos y datos cualitativos, grabaciones digitales, etc.” (Extituto de Política Abierta, s.f: 55).

Dimensiones de Gobierno Abierto

De la misma manera en que distintos teóricos han abordado la conceptualización del gobierno abierto de forma variada, han abordado sus dimensiones. De ahí que, el GA pueda comprender entre tres y cuatro pilares por los cuales deben regirse los gobiernos para considerarse abiertos.

Por ejemplo, Ramírez-Alujas (2010) expone que, el gobierno abierto refiere al compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (*transparencia*). Lo cual deberá acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, *participación* y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria *colaboración* que se requiere para encontrar mejores soluciones a los problemas públicos cada vez más complejos. Por su parte, “La *Open Government Parthnership* (OGP) identifica cuatro

principios (valores) del gobierno abierto en lugar de tres. En tal relación incluye el pilar de la rendición de cuentas y el pilar de tecnología e innovación” (Cruz-Rubio, 2015, p. 45).

Igualmente, la OCDE (2020) establece que el gobierno abierto consta de cuatro pilares: La *transparencia*, entendida como la divulgación de información gubernamental de forma accesible, oportuna, comprensible y reutilizable; la *integridad pública* siendo aquellos principios y normas comúnmente entendidos para defender y priorizar el interés público; la *rendición de cuentas* mediante la cual el gobierno tiene el deber de explicar y justificar sus acciones, mientras que los ciudadanos pueden recompensar o sancionar el desempeño del gobierno; y la *participación* de los ciudadanos a través de la cual pueden intervenir en el ciclo de la política pública, diseño y prestación de los servicios.

La presente ponencia tendrá una clasificación propia, mediante la cual el GA se compone por tres dimensiones: la *transparencia* gubernamental y acceso ciudadano a la información pública, la *participación y colaboración* social en la vida pública, y la incidencia de las *tecnologías* de la información a través de la innovación. Comprendiendo que la rendición de cuentas es un deber de las instituciones públicas que va muy de la mano con la transparencia.

Así entonces, mediante la *transparencia*, el gobierno proporciona de forma eficiente la información sobre lo que se está realizando, sus planes de acción y sus fuentes de datos, de esta manera, la ciudadanía puede acceder a la información de la gestión del gobierno de un modo sencillo. Es así como la transparencia clara “garantiza información confiable y accesible sobre las responsabilidades y el uso de recursos públicos, y que permite la vigilancia gubernamental y procesos de rendición de cuentas” (Villegas, 2018, p. 188).

Es de esta forma como dentro de la transparencia se promueven procesos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, que buscan gestar un control político. “Cuando las instituciones públicas actúan de forma transparente, garantizan el acceso a la información de ciudadano y rinden cuentas, ello promueve un círculo virtuoso de ética, eficiencia, eficacia y confianza ciudadana en las instituciones públicas” (Naser et, al, 2020, p. 16)

A su vez, la *participación* promueve el derecho de incidir activamente en las decisiones de carácter político. Vinculando así a la ciudadanía en la formulación de políticas públicas que le beneficien, y, de esta forma, busca que la administración genere espacios que favorezcan a los ciudadanos en los asuntos públicos. Dependiendo de los objetivos que se tracen sobre algún asunto en particular, según Sandoval et. al (2015, citado por Naser et. al, 2020, p. 17) la participación se puede expresar en cuatro niveles:

- Nivel informativo: se trata de la entrega de la información a la ciudadanía sobre un asunto público. Es una acción unidireccional, donde la autoridad entrega la información, pero no busca recibir aportes ciudadanos.
- Nivel consultivo: representa el nivel básico de influencia que las personas o grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta para la toma de decisiones sobre alguna problemática pública. El objetivo de un proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de quienes participan. Los resultados de la participación de interesados no son vinculantes para la autoridad.
- Nivel decisorio: la participación de las personas y grupos tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión. Es un proceso de consulta cuyo resultado es vinculante.

- Nivel de cogestión: las personas y grupos que participaron de los procesos de toma de decisiones se involucran también en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación.

De esta forma, la participación guarda relación con la colaboración ya que, esta última hace referencia a ese accionar conjunto entre la ciudadanía y los demás agentes sociales, como, por ejemplo, el gobierno o las entidades privadas. Este esfuerzo por trabajar en conjunto se verá en el desarrollo soluciones para solventar las problemáticas sociales. Así, “al igual que la participación ciudadana, la colaboración entre actores de los distintos sectores para la gestión de los asuntos públicos puede materializarse de varias formas” (Naser, et al, 2020, p. 18):

1. Mecanismos multisectoriales para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas: Con esta medida se pretenden constituir relaciones horizontales entre las instituciones y la sociedad civil.
2. Fomento de la innovación política y ciudadana: Se generan espacios impulsados por el gobierno y la sociedad civil para la cocreación de soluciones de problemas que afectan a la ciudadanía
3. Reutilización de datos abiertos de gobierno a través del uso de herramientas digitales: El gobierno pone a disposición datos en formato abierto y la ciudadanía los usa para generar propuestas. Esto por medio de aplicaciones o páginas webs. Es una lógica de colaboración e intercambio.

Finalmente, *la Innovación y tecnología* se propone de forma que esté puesta al servicio de los retos que presenta la implementación de los pilares de Gobierno abierto. Así, mediante el internet y la web social, es el ciudadano quien puede tomar el poder, organizarse y tejer redes sociales estableciendo canales abiertos de información, colaboración, participación y servicio al ciudadano.

La innovación se basa en lograr un mejor almacenamiento, manejo y uso de datos mediante el uso de nuevas tecnologías. Es así como esta dimensión es asumida como un valor de carácter instrumental por medio del cual se efectúa la transparencia y rendición de cuentas y la participación. Mediante esta dimensión tal como afirma la Open Government Partnership “los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; del rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la innovación y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías” (como se citó en Cruz-Rubio, 2014, p. 45).

Gobierno Abierto en Colombia

En Colombia se ha construido una agenda de gobierno abierto en los últimos años tanto en el nivel nacional como el local. Siendo parte de la OCDE y a su vez, como copresidente de la Red de la OCDE sobre Gobiernos Abiertos e Innovadores en América Latina y el Caribe, cuenta con Planes de Acción en gobierno abierto en diferentes departamentos.

El compromiso de la actual administración de consolidar la agenda de gobierno abierto se ve reflejado entre otros por la inclusión de elementos relacionados con la apertura dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 al igual que la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad hacia un Estado Abierto (OCDE, 2021)

Estos elementos permiten consolidar y fortalecer las acciones centrales que el gobierno nacional pretende abordar en materia de la promoción de principios de Gobierno Abierto.

Para la OCDE (2021), es imprescindible brindar definiciones conceptuales, de esta forma se garantiza un planteamiento acorde a los principios que esta debe emanar. Es por ello que el Gobierno Nacional de Colombia afirma:

El Estado abierto es una forma de relacionamiento entre todos los actores de la institucionalidad pública y la sociedad que equilibra expectativas ciudadanas y responsabilidades públicas, fortalece el modelo de democracia participativa y la lucha contra la corrupción, mediante el principio del diálogo, integrando los elementos de transparencia y acceso a la información pública, integridad, legalidad, participación ciudadana e innovación (p. 25).

En la definición expuesta se enmarcan las tres dimensiones que la literatura ha desarrollado sobre gobierno abierto: transparencia gubernamental y acceso ciudadano a la información pública; participación y colaboración social en la vida pública; y la incidencia en las tecnologías de la información.

Adicionalmente, como se puede observar en la tabla 1, en Colombia se ha buscado regular el gobierno abierto dentro de los estándares normativos que tiene el país, también amparados en las normas internacionales que se han dictado, evidenciando que desde la Constitución de 1991 se ha buscado que la ciudadanía cuente con más espacios de cooperación, transparencia y participación.

Tabla 1

Marco jurídico del gobierno abierto en Colombia

Norma	Enfoque
Constitución Política de Colombia 1991, Título I: Principios Fundamentales	Establece las garantías de participación y democracia en los entes territoriales y su accionar de gobernanza. Se encuentran en los art 1 y 2.

<p>Constitución Política de Colombia 1991, Título II: Derechos Fundamentales</p>	<p>El art. 74 incluye las disposiciones sobre el acceso a la información a todas las personas, como parte del Estado participativo, que se enmarca en el art. 1.</p> <p>Así mismo, el art. 40 brinda los preceptos que permiten al ciudadano participar en decisiones políticas tanto nacionales como locales.</p> <p>Finalmente, el art. 95 enumera los deberes que tiene el ciudadano para involucrarse, controlar e influenciar las decisiones públicas.</p>
<p>Constitución Política de Colombia 1991, Título IV: De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos</p>	<p>El art. 112 garantiza el acceso a la información a los partidos políticos; esto también se consagra bajo el principio participativo.</p> <p>El art. 106, busca que la ciudadanía sea partícipe del accionar gubernamental.</p>
<p>Constitución Política de Colombia 1991, Título IX: De las Elecciones y la Organización Electoral</p>	<p>Dentro de este capítulo se evidencia la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas y políticas.</p>
<p>Decreto 695 de 2009</p>	<p>Establece un Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia con el objetivo de financiar programas para hacer efectiva la participación ciudadana.</p>
<p>Ley 1474 de 2011</p>	<p>Dentro de esta, se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.</p>
<p>Ley 1712 de 2014</p>	<p>Promueve la transparencia y el acceso a la Información pública nacional.</p>
<p>Ley 1757 de 2015</p>	<p>De la Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática. A partir de esta ley se crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana.</p>
<p>Decreto 1784 de 2019</p>	<p>Se da institucionalidad y competencia a la secretaria de Transparencia. Con este decreto se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</p>
<p>Ley 1978 de 2019</p>	<p>Se moderniza el Sector de las tecnologías de la información y las Comunicaciones, se le distribuyen competencias.</p>

Ley 2013 de 2019	Se obliga a todos los altos funcionarios del Estado a publicar su declaración de bienes y rentas, así como declarar sus conflictos de intereses.
Ley 2016 de 2020	Se crea el Sistema Nacional de Integridad
Ley 2052 de 2020	La rama ejecutiva del nivel nacional y local tienen que establecer disposiciones transversales con la racionalización de trámites

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía OCDE para diseñar e implementar estrategias territoriales de gobierno abierto en Colombia (2021).

Bajo el marco del enfoque y autonomía territorial, cada departamento debe contar una agenda de gobierno abierto. De ahí la necesidad de que a nivel subnacional exista conocimiento y entendimiento al respecto, partiendo de los concejos municipales a quienes les compete reglamentar las leyes anteriormente expuestas y análogamente a las alcaldías municipales, las cuales tienen el deber de adelantar acciones transparentes y participativas que aporten a su cumplimiento.

Gobierno Abierto en el Contexto Local

El escenario subnacional cumple un rol fundamental en el desarrollo del gobierno abierto debido a que, el nivel territorial tiene más proximidad con la ciudadanía, tanto en la toma de decisión como en la prestación de servicios, haciendo la interacción entre gobierno y ciudadano más directa (OCDE, 2021). Aunque el gobierno abierto se ha mantenido, históricamente, en el ámbito nacional, esta apertura hacia las entidades territoriales desde lo nacional brinda una búsqueda de mayor legitimidad en la interacción con la ciudadanía a través de mejoras en la gestión pública.

En América Latina, los procesos de descentralización administrativa que se han llevado a cabo en las últimas décadas han traído consigo un aumento en las responsabilidades que tienen las autoridades y gobiernos subnacionales. Este fenómeno se ha dado en países unitarios como Chile,

Ecuador, Bolivia o Colombia trasladando temas de educación, salud y parte del gasto de la infraestructura a nivel subnacional, de la misma forma que los países federales como Argentina, México o Brasil, que trasladan algunas funciones de nivel federal hacia lo local (Falleti, 2010).

A su vez, los procesos de descentralización fueron acompañados de mecanismos de elección popular en áreas locales, lo que conlleva a tener a la ciudadanía más cercana al gobierno, generando una mayor interacción entre la población y las entidades de administración; de esta forma, se da mayor legitimidad a las actuaciones que se realicen en el ámbito subnacional.

A este proceso se suma la rápida urbanización que atraviesa la región (Bianchi et al, 2017, p. 15), generando una mayor demanda de servicios, consumo, transporte y seguridad a nivel local, lo que genera una necesidad de ampliar las responsabilidades de los gobiernos subnacionales. Por tal razón, “los niveles subnacionales son las arenas clave para la implementación de programas de Gobierno Abierto. Es por ello que las ciudades se han convertido en laboratorios en sí mismos para promover la innovación abierta y el trabajo colaborativo entre ciudadanos y gobiernos” (Bianchi et al, 2017, p. 16).

Ahora bien, aunque el gobierno abierto puede lograr un mayor alcance en el nivel local dada la facilidad que aporta para acercar al ciudadano a las instituciones públicas, existen retos que en países como Colombia deben superarse antes. La OCDE (2016) señala que:

Dada su proximidad con los ciudadanos, un tamaño más pequeño y su enfoque en asuntos tangibles, los gobiernos locales tienen un papel crucial a la hora de dar forma a la percepción de las personas en cuanto a la calidad del gobierno. Su posición hace de los gobiernos sub-nacionales el aliado perfecto para participar en dar forma a las prioridades de la agenda de gobierno abierto nacional. Además, los gobiernos sub-nacionales ofrecen

un potencial más amplio para implicar a los ciudadanos activamente a través de varios mecanismos y herramientas. No obstante, los obstáculos a los que se enfrentan para implementar el gobierno abierto son numerosos, como la poca conciencia de las ventajas de un gobierno abierto, los recursos limitados y los bajos niveles de participación en los procesos de toma de decisiones nacionales (p.15).

El nivel local tal como lo afirma la OCDE posee ciertas complejidades que dificultan el proceso del gobierno abierto, la limitación de los recursos es una de ellas puesto que, los municipios de sexta categoría en Colombia no poseen mayor asignación de recursos debido a su misma categorización que se encuentra definida por el número de habitantes y no de problemáticas sociales. Es así que desarrollar las estrategias de gobierno abierto a cabalidad resulta difícil, especialmente para los municipios de sexta categoría. No obstante, pese a ello, los gobiernos subnacionales están obligados a implementar iniciativas transparentes, innovadoras y participativas debido a la normatividad existente.

En tal sentido, las administraciones locales han comenzado a establecer una definición sobre gobierno abierto que les permita garantizar un planteamiento coherente y simplificado que promueva sus principios. Así, el Departamento de Norte de Santander comprende que el gobierno abierto: “Representa la posición de una administración abierta y dispuesta al diálogo, a través de la construcción colaborativa del desarrollo regional, teniendo como base la transparencia administrativa, los principios de buen gobierno y la normatividad vigente” (OCDE, 2021, p. 26).

Análisis de caso: Norte de Santander

Considerando la definición de GA propuesta por el departamento de Norte de Santander y teniendo en cuenta que el gobierno abierto es un enfoque político que contribuye a las acciones

transparentes y participativas, la presente investigación estudiará como se ha llevado a cabo su aplicabilidad a partir de las tres dimensiones expuestas previamente en 10 municipios de sexta categoría con mayor número de habitantes del departamento de Norte de Santander. En tal sentido, los municipios a analizar serán: Tibú, Pamplona, Abrego, El Zulia, Sardinata, El Tarra, Convención, Chinacota, Teorama y Toledo. Para ello, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los indicadores de gobierno abierto elaborados a partir de la literatura y los indicadores de medición establecidos por el MIPG (Modelo Integrado de Planeación y Gestión). Esto, con el objetivo de analizar si a nivel territorial, los municipios de sexta categoría en Colombia implementan el gobierno abierto, y así mismo, aportan a su discusión en el ámbito subnacional colombiano.

Indicadores de Medición del MIPG

El modelo integrado de planeación (MIPG) tiene como funcionalidad simplificar los sistemas administrativos y de gestión de calidad, para realizar los procesos de una forma más sencilla y eficiente. Para ello, presenta el índice General de Desempeño Institucional el cual “mide la capacidad de las entidades públicas colombianas de orientar sus procesos de gestión institucional hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios, a fin de resolver efectivamente las necesidades y problemas de los ciudadanos” (Función Pública, 2019, p. 1). Bajo las siete dimensiones con las cuales el MIPG opera, se establecen doce índices desagregados, que llevarán a cumplir con calidad, y en el marco de la integridad, la mejora de los servicios públicos, como se evidencia en la tabla 2.

Tabla 2

Índice General de Desempeño Institucional MIPG

Dimensiones	Índices	Evalúan
Talento Humano	Gestión estratégica del talento humano	Mide el aporte del talento humano, acorde al ciclo de vida del servidor.
	Integridad	Mide la adopción del código de integridad en la entidad pública y la estrategia de cambio cultural.
Direccionamiento estratégico y Planeación	Planeación institucional	Mide la capacidad de trazar metas, objetivos y generar resultados.
	Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público	Mide la consistencia entre el presupuesto asignado y el ejercicio de planeación.
Gestión con Valores	Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos	Mide el desarrollo y formalización del diseño institucional.
	Gobierno digital	Mide el aprovechamiento de las TIC.
	Seguridad digital	Mide la capacidad de identificar, gestionar, tratar y mitigar los riesgos de seguridad digital.
	Defensa jurídica	Mide el logro de una disminución del número de demandas.
	Transparencia, Acceso a la información y lucha contra la corrupción	Mide la capacidad de articular acciones para: prevención, detención e investigación de riesgos.
	Servicio al ciudadano	Mide el fortalecimiento de los componentes visibles y no visibles por sus usuarios.
	Racionalización de trámites	Mide la implementación de acciones efectivas para los grupos de valor.
	Participación ciudadana en la gestión pública	Mide el diseño y la ejecución de estrategias anuales de mecanismos de participación.
Evaluación de resultados	Seguimiento y evaluación del desempeño institucional	Mide la capacidad de la entidad de conocer su gestión y consecución de los resultados planeados.

Información y comunicación	Gestión documental	Mide la generación e implementación de estrategias para la planeación, dirección y control de recursos.
Gestión del conocimiento	Gestión del conocimiento	Mide la capacidad de implementar acciones para generar mayor conocimiento a la entidad.
Control interno	Control interno	Mide elementos que evalúan permanentemente a la entidad.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos extraídos de la Lista índices de Gestión y Desempeño, abril 2019.

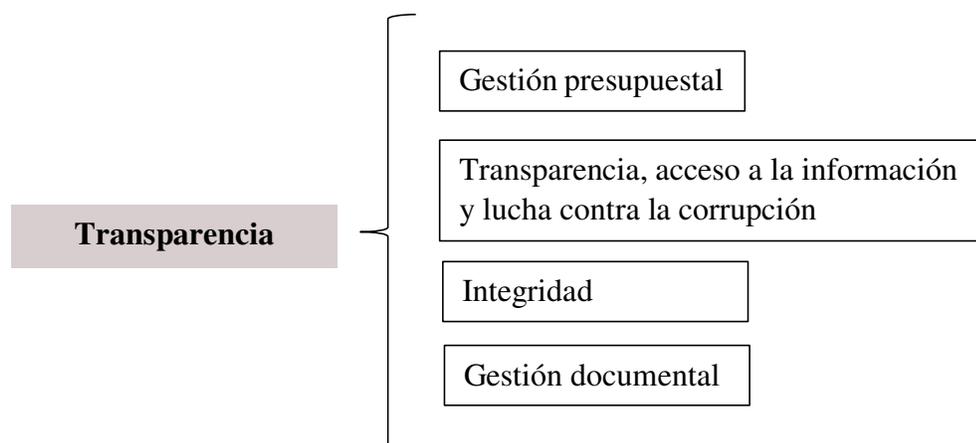
Si bien, los anteriores son la totalidad de los índices con los que cuenta la página del MIPG, para evaluar la gestión administrativa de un municipio determinado, en el presente estudio, solo se tomarán ocho de ellos para el análisis desagregado. Así, mediante los porcentajes de cumplimiento generados por los mismos, se realizará un ponderado de cada uno de los diez municipios escogidos de sexta categoría del departamento de Norte de Santander para determinar qué tanto están implementando las dimensiones de gobierno abierto y posteriormente realizar una comparación con los indicadores propios elaborados a partir de la literatura.

Transparencia

Como se ha abordado a lo largo del documento, la transparencia proporciona información, de manera eficiente y sencilla; lo que las administraciones centrales y descentralizadas realizan para que la ciudadanía pueda acceder a la información más fácilmente. De esta manera se tomaron cuatro indicadores que estable el MIPG para poder evaluarla, ver gráfico 1.

Gráfica 1

Transparencia con estándares del MIPG



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores del MIPG

En gestión presupuestal y eficiencia en el gasto público se establece la importancia del monitorio del desempeño presupuestal, además de subsanar las deficiencias detectadas (Función Pública, 2019). Esto permite que la ciudadanía ejerza mayor control frente al acceso de información en relación a los recursos con los que cuenta. Comprendiendo, a su vez, el presupuesto que se le asigne, hacia dónde se distribuyen los recursos y de dónde salen.

Dentro de la transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción se miden: el seguimiento del plan anticorrupción, la lucha contra la corrupción, gestión de riesgos contra la corrupción, de divulgación de la información, el PQRDS, criterios diferenciales de accesibilidad a la información, transparencia de compras públicas e instrumentos de gestión de la información (Función Pública, 2019), todo esto genera una mayor visibilidad de lo que está haciendo el municipio en términos de recursos.

Los lineamientos que tiene integridad se basan en el código de integridad del servicio público, gestión de conflictos de intereses y coherencia de gestión de riesgos (Función pública,

2019). El principal eje para que exista la transparencia es el servidor público, su carácter debe prescindir todo lo que no le conduzca al servicio de la ciudadanía y debe velar, porque toda la información que esta requiera, se le dé de manera oportuna y eficientemente.

Finalmente, de los cuatro índices que se escogieron para analizar esta dimensión, está gestión de documentos, este, vela por la implementación de estrategias de organización de los archivos que se encuentren en la entidad (Función pública, 2019), lo que permite que el acceso a la información sea brindado de forma más sencilla y permita que los datos sean abiertos.

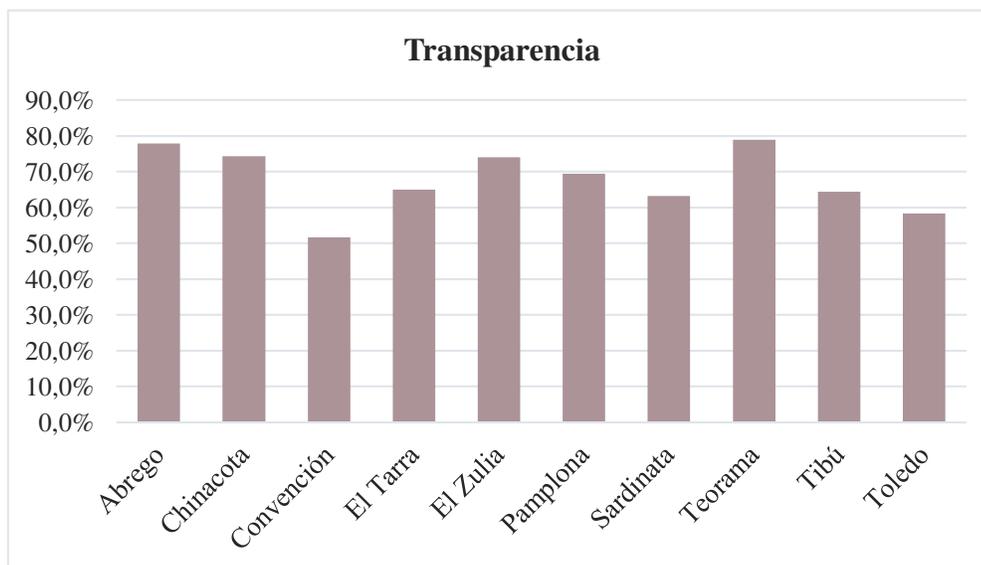
De este modo, el nivel de transparencia¹, según el MIPG, para los diez municipios a analizar están entre el 50% y el 80%, siendo el promedio de estos de 67,7% (véase anexo 1). El municipio que cuenta con mayor puntaje es Teorama, seguido de El Zulia y Chinacota², así mismo, el que tiene menor puntaje es Convención con un 59,05%, seguido de Toledo y Tibú, revisar gráfica 2. Entendiendo este panorama, se puede decir, que estos municipios de sexta categoría cuentan con un porcentaje relativamente alto cuando se habla de transparencia.

¹ Es importante tener en cuenta que el índice de gestión y desempeño se presenta en porcentajes que van del 1 al 100, siendo el 100 el máximo puntaje para lograr.

²Para mayor información revisar los anexos donde se encuentran las tablas con los datos separados por municipios.

Gráfica 2

Transparencia según los datos del MIPG



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MIPG 2021

Participación

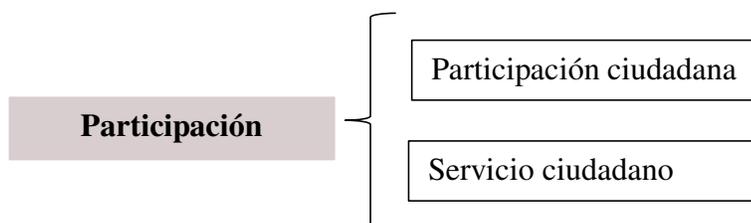
La participación se entiende como un derecho que toda la ciudadanía puede ejercer dentro de un Estado social de derecho y democrático que emana la Constitución Política de 1991. Dentro de esta categoría se enmarcó dos indicadores del MIPG, la participación ciudadana y el servicio al ciudadano, ver gráfico 3. La primera hace referencia a esa capacidad que tienen las entidades públicas de diseñar estrategias en donde busquen que la población sea parte de la toma de decisiones trascendentales para la solución de las problemáticas que les atañen (Función Pública, 2019).

Dado a esto, se toman nueve variables para indicar si un municipio cuenta o no con participación, estos son: la institución cuenta con condiciones idóneas para participar, grado de involucramiento al ciudadano, calidad de participación, eficacia en la participación, índice de

rendición de cuentas, condición institucional para rendición de cuentas, informe de resultados, diálogo con la comunidad y, finalmente, responsabilidad por resultados.

Gráfica 3

Participación con estándares del MIPG



Fuente: Elaboración propia con base a los indicadores del MIPG

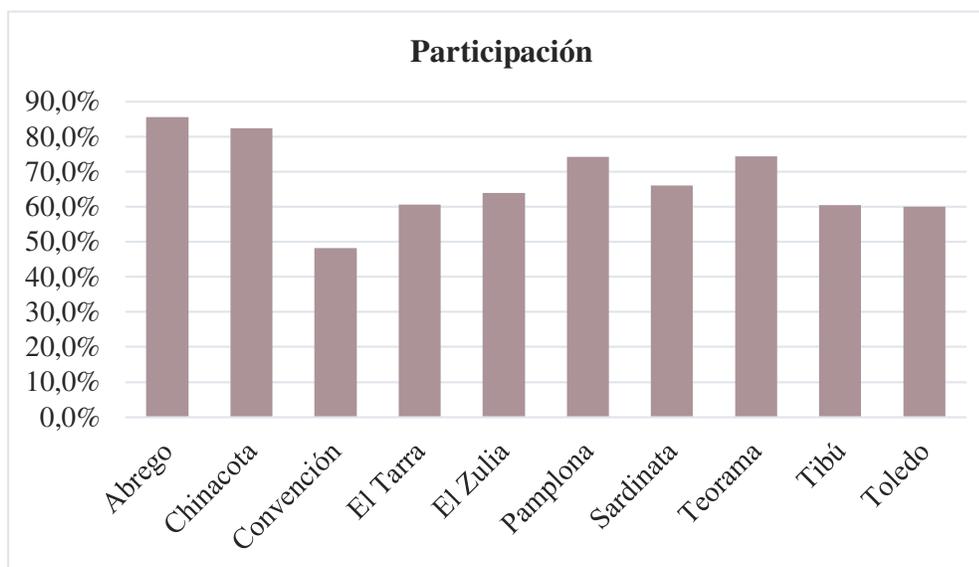
Las nueve variables que toma el MIPG condicionan a las entidades públicas a generar una participación ciudadana que se encuentra establecida dentro del marco normativo nacional e internacional., sin embargo, pareciera que lo que están midiendo estos indicadores no es más que una cantidad o sección que debe contener una página web, más no el contenido de esta.

Frente al servicio al ciudadano, que es la última categoría que se tuvo en cuenta, hace referencia a esa capacidad de cada entidad pública de emprender estrategias para fortalecer los componentes visibles y no visibles de la institución (Función Pública, 2019). Dentro de este índice se desagregan cinco variables a tomar en cuenta: Política formalizada, procedimientos para un servicio de calidad, fortalecimiento de habilidades con el servicio de servidores públicos, cobertura de servicios en la entidad y, cumplimiento de expectativas a los ciudadanos.

Ocurre lo mismo que en participación ciudadana, los indicadores son muy amplios lo que permiten a la vez dar respuestas muy amplias, es por este mismo motivo, que los puntajes con los que cuenta cada alcaldía de los municipios a analizar tienen un puntaje alto, revisar gráfica 4.

Gráfica 4

Participación según los datos del MIPG



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MIPG

Los puntajes de participación según los indicadores del MIPG, se encuentran entre el 60% y el 90%. El promedio de los diez municipios se encuentra en 67,6%; siendo el municipio con más bajo puntaje Convención con un 48,20%, le sigue Toledo en 60,05% y finalmente, Tibú 60,45%; y con los más altos, Abrego con un 85,65%, continuado por Chinácota con un 82,35% y Teorama en un 66,10%. Se puede evidenciar que la mayoría de los datos se encuentran agrupados entre el porcentaje de 60% y 70% (revisar anexo 2), por lo que estos municipios, cuentan con una buena participación ciudadana. A excepción de Convención que su participación no pasa el 50%.

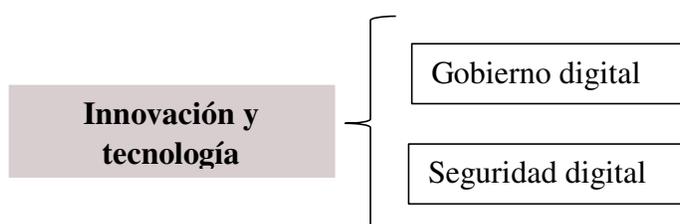
Innovación y Tecnología

la Innovación y tecnología se propone de forma que esté puesta al servicio de los retos que presenta la implementación de los pilares de Gobierno abierto. Es una estrategia en la cual, las entidades públicas por medio de las nuevas tecnologías de la información puedan brindar mejores

servicios a la ciudadanía. Es así como se tomaron estos indicadores del MIPG para evaluarla, revisar gráfica 5.

Gráfica 5

Innovación y tecnología con estándares del MIPG



Fuente: Elaboración propia con base a los indicadores del MIPG

Dentro del índice de gobierno con valores se encuentran estos dos indicadores: Gobierno digital y seguridad digital. La segunda, no se encuentra desagregada por variables para hacer su respectiva medición, de lo contrario, tiene solamente un apartado para especificarla: “Mide la capacidad de la entidad pública de identificar, gestionar, tratar y mitigar los riesgos de seguridad digital en las actividades socioeconómicas de la entidad en un entorno digital” (Función Pública, 2019, p. 3).

Frente al primer indicador que se estableció, gobierno digital. El MIPG lo estableció como una forma de poder aprovechar las TIC, midiéndolo a partir de: empoderamiento de ciudadanos en un Estado abierto, trámites y servicios en línea, Fortalecimiento de la arquitectura empresarial y finalmente, seguridad de la información, que este último ítem está muy relacionado con lo primero que se abordó denominado Seguridad Digital.

Ahora bien, estos índices desagregados parecen que están bien contruidos lo que le permite a los diferentes municipios su aprovechamiento, sin embargo, no se tiene en cuenta que

muchos de los municipios de sexta categoría no cuenta con un acceso a internet de buena calidad, por lo que lo que no podrían ejecutar lo que significa tener un buen gobierno digital, revise tabla 3.

Tabla 3

Penetración de banda ancha en los municipios 2020

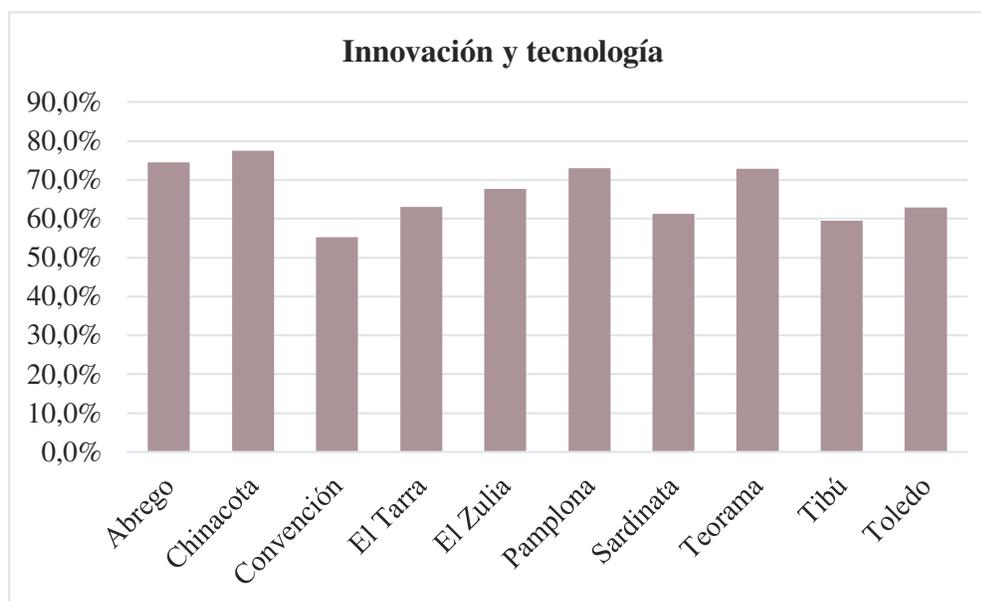
Municipio	% de penetración de banda ancha 2020
Abrego	3,3%
Chinácota	2,24%
Convención	0,25%
El Tarra	2,68%
El Zulia	0,85%
Pamplona	10,22%
Sardinata	1,09%
Teorama	0,31%
Tibú	4,27%
Toledo	1,30%
TOTAL	2,65%

Fuente: Elaboración propia con base en las fichas territoriales de cada municipio encontrado en la base de datos del DNP

A pesar de tan bajo puntaje en penetración de banda ancha, es decir, de acceso a internet en estos municipios, el puntaje que le da el MIPG se encuentran en un estándar medio alto, revise gráfica 6.

Gráfica 6

Innovación y tecnología según los datos del MIPG



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del MIPG

De esta manera los porcentajes de innovación y tecnología se encuentran entre 55% y 80%, siendo el municipio más bajo el de Convención con un 55,20%, lo que corresponde al municipio con más baja conectividad de internet dentro de los analizados. Y el municipio con más alto porcentaje de innovación es Chinácota con un 77,50%, pero que no es el municipio con mayor conectividad (ver anexo 3).

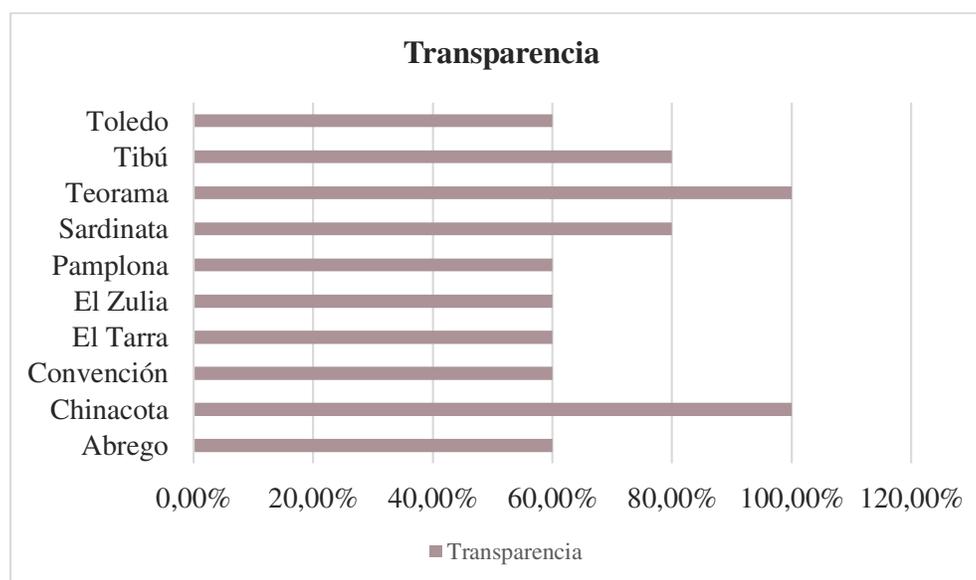
Sin embargo, para que se dé un gobierno abierto donde la ciudadanía sea partícipe y actora de múltiples cambios, es importante que se tome en cuenta, en qué tanto puede acceder a esas páginas la comunidad, y no solo en la medida que se encuentren presentes, evaluarlas como mejores o peores.

Indicadores Propios

A partir de la literatura, se establecieron unos indicadores para cada dimensión propuesta, mediante los cuales se pretendía evaluar el cumplimiento del gobierno abierto en los municipios de sexta categoría seleccionados en el departamento de Norte de Santander. Para su medición, a cada indicador se le asignó un mismo valor porcentual que equivaldría a 100% dividido en el número de preguntas; de esta forma cada municipio contará con un porcentaje de cumplimiento conforme a la medición realizada según los indicadores. Para la *transparencia* se establecieron cinco indicadores. Ver tabla 4.

Gráfica 7

Dimensión de Transparencia



Fuente: elaboración propia

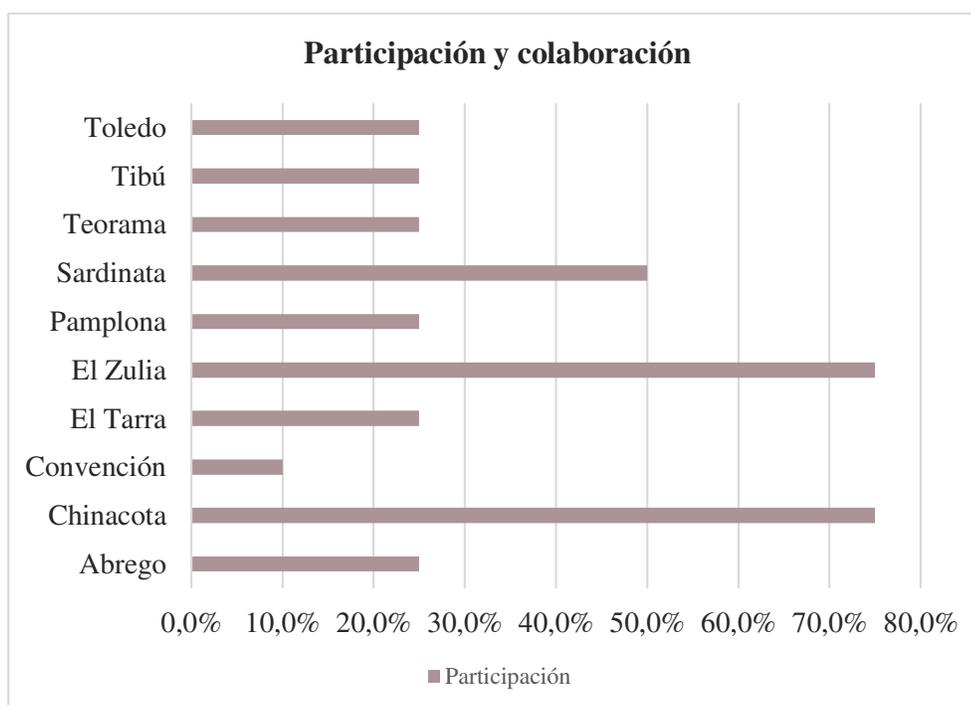
Se pudo observar que, en la dimensión de transparencia, los indicadores a los cuales los municipios dan mayor cumplimiento son la rendición de cuentas, la publicación de información sobre los funcionarios públicos y el criterio diferencial de accesibilidad en el momento de brindar información. Sin embargo, respecto a los indicadores sobre la exposición de documentos de

contratación pública actualizados y la disponibilidad de datos abiertos, las páginas web de las alcaldías se quedan cortas, lo cual reduce el cumplimiento del GA (ver anexo 4).

Para la *participación* se establecieron cuatro indicadores con el objetivo de analizar si efectivamente, mediante el uso de los portales web de las alcaldías se abrían espacios de participación ciudadana tanto en el tema de control, como de deliberación. Ver gráfica 8.

Gráfica 8

Dimensión de participación y colaboración



Fuente: elaboración propia

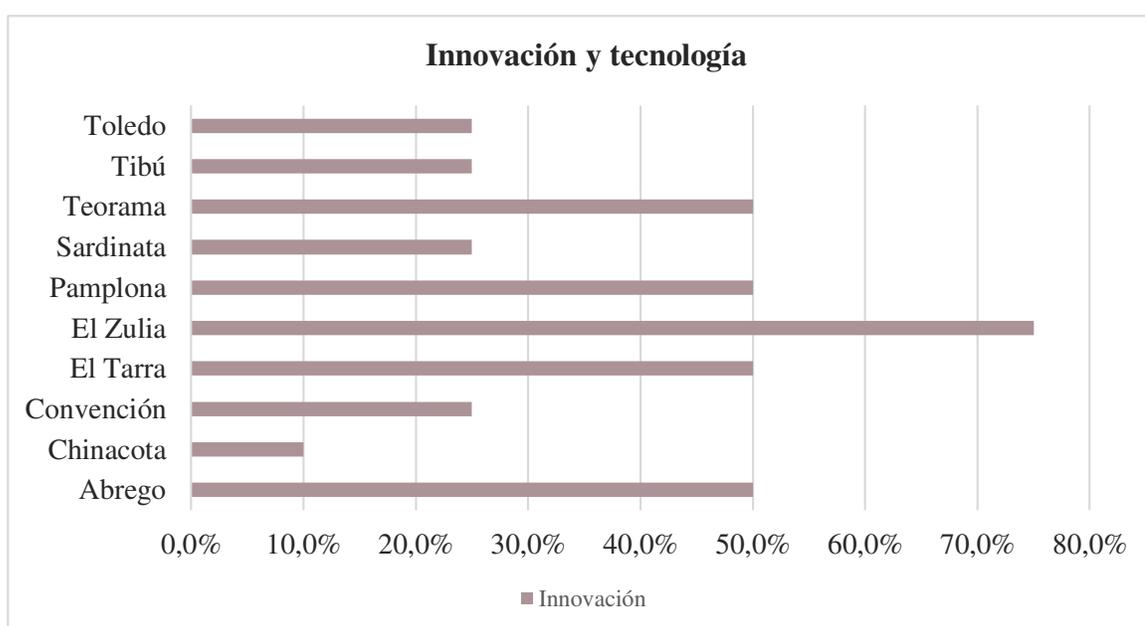
A partir de los indicadores de participación establecidos, se pudo observar que la mayoría de los municipios dan cumplimiento a la dimensión mediante el sistema de peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRD) a través de su página web. No obstante, aún siguen sin avanzar en estrategias de presupuestos participativos, mecanismos de control ciudadano e involucramiento de

la ciudadanía en la identificación de problemas, siendo estos pasos esenciales en la participación y colaboración de la sociedad civil (ver anexo 5).

Finalmente, respecto a la *innovación y tecnología* se crearon cuatro indicadores con el fin de observar si efectivamente los portales web de las Alcaldías y las redes sociales eran utilizadas de manera óptima para brindar la información requerida por la ciudadanía y si establecían mecanismos para conocer la opinión respecto a la forma en como hacen uso de la web para ello. Ver gráfica 9.

Gráfica 9

Dimensión de Innovación y tecnología



Fuente: elaboración propia

Los indicadores elaborados dieron cuenta sobre el uso importante que hacen las Alcaldías municipales para compartir información acerca de los proyectos en ejecución y demás temas de interés. Sin embargo, demostraron poca innovación y compromiso en compartir datos abiertos y

en establecer canales a través de las páginas web que permitiesen a la ciudadanía evaluar el método de exposición de la información en las mismas (ver anexo 6).

Comparativa de Indicadores

Ahora bien, a partir de los indicadores establecidos por el MIPG y los elaborados mediante la literatura, en el presente documento se hará una comparación entre ambos con el objetivo de - además de analizar el porcentaje de cumplimiento del GA- estudiar si los datos que muestran algunos medidores estatales corresponden a la información hallada en las páginas web y en las redes sociales de las alcaldías municipales.

Transparencia

Dentro de los datos que brinda el MIPG, con respecto a la transparencia, se logra observar que la mayoría de los municipios, están clasificados con puntaje relativamente alto, estando estos entre el 50% y el 90%; de igual forma, en la clasificación que se le dio dentro de la presente investigación los datos rondaron entre un 60% y un 100%³, lo que indica, que los datos recolectados desde el MIPG y la revisión propia son acordes.

Según esto, la transparencia que se evidencia en las alcaldías de estos municipios se encuentra por encima de la mitad, teniendo a la mayoría rondando el 60%. Los criterios con los que la mayoría de los municipios cuenta favorablemente son: rendición de cuentas, datos de funcionarios y el criterio deferencial⁴, es de interés tomar esto en cuenta, debido a que el MIPG toma estos mismos estándares para evaluar su porcentaje.

³ Es importante resaltar que el 100% no equivale a un número final, sino a una aproximación según los estándares que se construyeron, omitiendo variables y demás preguntas que se podrían extraer desde este ítem. Tal construcción de números se debe a un fin meramente explicativo, según la revisión de las páginas oficiales de las alcaldías de cada municipio que se pretende analizar.

⁴ Para profundizar en la información expuesta, revise los anexos.

Los municipios de Teorema y Chinácota son, según el indicador del MIPG y el propio, los que cuentan con mayor transparencia en la información de la entidad pública. Ahora bien, para los municipios categorizados con baja transparencia, lo que se evidencia dentro de los indicadores propios es que seis de los municipios cuentan con el mismo valor, es decir un 60%; sin embargo, para el MIPG, los municipios con menor porcentaje son Convención con un 59,05% y Toledo con un 60,37%. No obstante, no son cifras muy disímiles, lo que podría dar a entender a entender, que los datos proporcionados por el MIPG, frente a la búsqueda propia, corresponden a un promedio similar, generando que los datos suministrados por función pública brindan, con respecto a la transparencia, la realidad de la entidad pública y sus canales oficiales.

Participación y Colaboración

En lo referente a la participación, se pudo observar que según datos del MIPG, todos los municipios están sobre el 40% de esta dimensión mientras que, mediante los indicadores elaborados propiamente algunos no llegan a este porcentaje, encontrándose en los más bajos Convención con un 10% y Abrego, Zulia, El Tarra, Pamplona, Teorama, Tibú y Toledo con el 25%. Adicionalmente, ningún municipio cumple con la totalidad de los indicadores establecidos tanto por el MIPG como por la presente investigación.

Dentro de los estándares encontrados en MIPG, se evidencia que las variables que toman en cuenta son categorías que hay en las páginas webs o lo que dicen que realizan presencialmente en las entidades públicas; sin embargo, no toman en cuenta que dentro de estos canales se cuenten con información actualizada o siquiera información, su evaluación parte de la cantidad, más no de la calidad. Es precisamente por esto, que sus porcentajes suelen ser altos, logrando verse una distancia entre lo encontrado dentro de Función Pública y la búsqueda propia.

Innovación y Tecnología

De los datos obtenidos mediante el MIPG, es posible inferir que, en comparación con los indicadores elaborados propiamente, todos los municipios cuentan con más del 50% de cumplimiento en lo respectivo a la *innovación y tecnología*; sin embargo, al revisar las páginas web y las redes sociales de las Alcaldías se pudo observar que el cumplimiento es menor pues, a partir de los indicadores propios, municipios como Chinácota, Convención, Sardinata, Tibú y Toledo están por debajo del 50%, siendo el primero el que cuenta con el menor porcentaje de todos los municipios, 10%.

Cabe precisar que, el municipio cuyo porcentaje de cumplimiento es más bajo según el MIPG es Convención con un 55%, mientras que, según la medición propia, este municipio cuenta con un 25%. Se puede analizar que, pese a ser Convención el municipio con el porcentaje más inferior en la medición del MIPG, sigue siendo relativamente alto a comparación de la medición propia dado que, en esta última no se evidencia un cumplimiento global de los indicadores establecidos.

Por otra parte, es importante tener en cuenta el % de banda ancha en el municipio ya que, dentro de esta categoría, lo que se mide es el aprovechamiento de las tecnologías de la información; sin embargo, al tener la mayoría de los municipios un porcentaje bajo, este ítem se vuelve un poco borroso, y la existencia de categorías como gobierno digital o seguridad digital, no tendrán ninguna funcionalidad, al no tener una población que pueda acceder a ellas, pues, aquí también entra en juego la participación que toma la comunidad.

Conclusiones

Comprender la significancia del gobierno abierto conlleva mucho más que elaborar una definición sobre el mismo. El verdadero reto se encuentra en hacer un uso eficiente de la información que debe ser pública pues, no basta con que exista simplemente sino con que esté reunida y sistematizada para que tanto la ciudadanía como los profesionales en política pública puedan hacer uso idóneo de la misma. Los datos abiertos son una puerta al control y a la veeduría ciudadana, así como garantizar la participación y hacer uso eficiente de las nuevas tecnologías en un mundo que emerge a través de la web 2.0.

Adaptar las estrategias de gobierno abierto al nivel subnacional tal como se describió previamente en el presente documento, puede conllevar a un cambio en la forma en la cual se concibe el gobierno. No obstante, cabe resaltar que tal cambio no radica únicamente en abrir los canales de atención, participación y control mediante la información en los portales web, sino es generar una concientización en la ciudadanía que le motive a ejercer sus derechos y comprenda la importancia de ejercer un control firme a los funcionarios estatales.

Llevar a cabo el gobierno abierto ha sido uno de los retos más importantes que se han tenido a nivel regional desde la mirada de América Latina. Colombia no ha sido la excepción, pues ha implementado distintas normas cuyo fin ha sido el cumplimiento del mismo. No obstante, el gobierno abierto aún tiene retos que enfrentar, partiendo de la desconfianza que tiene la ciudadanía en las instituciones, la limitación de los recursos y la poca formación técnica con la que, en la mayoría de los casos cuentan los funcionarios públicos para llevar a cabo esta estrategia.

Sin embargo, tal situación no puede ser entendida como un pretexto para detener o no llevar a cabo los procesos de GA pues, la forma más eficiente mediante la cual pueden avanzar los países

actualmente en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación es a través de un gobierno que esté abierto a la ciudadanía con el fin de brindarle la información que necesita para estar al tanto de los procesos que se estén ejecutando; deliberar y colaborar en las decisiones que les afectan y acceder a medios o portales novedosos a través de los cuales tengan la posibilidad para participar y vigilar las acciones gubernamentales que se adelanten desde sus municipios y departamentos.

En definitiva, al realizar un análisis subnacional, se logra evidenciar que se presentan ciertas falencias en este escenario, generando una baja implementación dentro de los municipios de sexta categoría. De aquí logra nacer un nuevo interrogante que pudiese ser resuelto en próximas investigaciones: ¿cómo se evidencia el Gobierno Abierto en municipios de primera categoría en comparación a los de sexta categoría?

Bibliografía

- A. Naser, V. Fideleff y J. Tognoli. (2020). “*Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/78), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bianchi, F., León, C., Perini, A. (2017). *Gobierno Abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*. <https://drive.google.com/file/d/1BAmpIap63fmv41ZBHjQKttF6LWuwuNY/view>
- Castells, M. (1998). *The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society, Culture; v.1)*. Oxford: Blackwell Publishers. 594 p. ISBN 0631221409.
- Cruz-Rubio, C. (2015). “*Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual*”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (8), 37-53. <https://core.ac.uk/download/pdf/235505690.pdf>
- Corojan, A y Campos, E. (2011). *Gobierno Abierto: alcance e implicaciones*. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/42441>
- Departamento de Planeación Nación. (s. f.). *TerriData: DNP*. TerriData. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/54003>
- Extituto de Política Abierta. (S.f). *MEGA IP modelo escalonado de gobierno abierto e innovación pública*. https://www.fundacioncorona.org/sites/default/files/documentos_tecnicos/MEGA%20IP%20VOL.0%2C1.pdf
- Ramírez, Á. (2010). *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): una vieja nueva idea*. *Revista Buen Gobierno*, (9). [https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20\[Original\].pdf](https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20[Original].pdf)

- OCDE. (2016). *Gobierno Abierto Contexto mundial y el camino a seguir*. <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- OCDE. (2021). *Guía OCDE para diseñar e implementar estrategias territoriales de gobierno abierto en Colombia*. <https://search.oecd.org/colombia/Guia-ocde-para-disenar-eimplementar-estrategias-territoriales-de-gobierno-abierto-en-colombia.pdf>
- OECD. (2020). *“Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders participation: Towards an Open Governmet Stretegy”*.
- MIPG. (2019). *Listas índices de Gestión y Desempeño Abril 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública*. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/35245587/Indices_lista.pdf/1f7466ec-1f8c-1d52-139f-f6d7020a5b59?t=1557763866894
- Villegas, V. (2018). *Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano*. *Dilemata*, (27), 183–202. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000221>

ANEXOS

Anexo 1: Transparencia Datos del MIPG

Municipio	Gestión presupuestal	Transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción	Integridad	Gestión documental	TOTAL
Abrego	54.30%	83.20%	76.90%	81.80%	74.05%
Chinácota	54.30%	81.50%	87.50%	74.40%	74.43%
Convención	87.90%	51.50%	52.40%	44.40%	59.05%
El Tarra	76.70%	68.30%	76.40%	59.80%	70.30%
El Zulia	99.00%	66.40%	65.80%	72.20%	75.85%
Pamplona	54.30%	74.30%	65.50%	72.40%	66.63%
Sardinata	65.50%	67.00%	75.90%	59.40%	66.95%
Teorama	99%	73.30%	69.60%	77.90%	80%
Tibú	76.70%	62.00%	61.10%	63%	65.70%
Toledo	76.70%	59,8%	48.20%	56.20%	60.37%
TOTAL	74.44%	69.72%	67.93%	66.15%	69.56%

Anexo 2: Participación Datos del MIPG

Municipio	Participación Ciudadana	Servicio al ciudadano	TOTAL
Abrego	89.70%	81.60%	85.65%
Chinácota	89.10%	75.60%	82.35%
Convención	48.90%	47.50%	48.20%
El Tarra	64.30%	56.90%	60.60%
El Zulia	67.70%	60.20%	63.95%
Pamplona	70.70%	77.90%	74.30%
Sardinata	64.00%	68.20%	66.10%
Teorama	83%	65.80%	74.40%
Tibú	59.10%	61.80%	60.45%
Toledo	69.60%	50.50%	60.05%
Total	70.61%	64.60%	67.61%

Anexo 3: Innovación Datos del MIPG

Municipio	Gobierno digital	Seguridad digital	TOTAL
Abrego	78.50%	70.50%	74.50%
Chinácota	74.90%	80.10%	77.50%
Convención	57.50%	52.90%	55.20%
El Tarra	63.30%	62.70%	63.00%
El Zulia	65.00%	70.30%	67.65%
Pamplona	71.50%	74.50%	73.00%
Sardinata	60.70%	61.80%	61.25%
Teorama	76%	69.70%	72.90%
Tibú	59.00%	60.00%	59.50%
Toledo	69.90%	55.80%	62.85%
TOTAL	67.64%	65.83%	66.74%

Anexo 4: Transparencia Indicadores Propios

Municipios	Transparencia				
	¿Utiliza el portal web de la Alcaldía para efectuar la rendición de cuentas actualizada (año 2019-2022)?	¿Cuenta con información de los funcionarios públicos?	¿Presenta documentos de contratación pública actualizados (2019 - 2022)?	¿Presenta una sección de datos abiertos en el portal web de la Alcaldía Municipal?	¿Utiliza un criterio diferencial ⁵ de accesibilidad en el momento de brindar información?
Abrego	✓	✓	✗	✗	✗
Chinacota	✓	✓	✓	✓	✓
Convención	✓	✓	✗	✗	✓
El Tarra	✓	✓	✗	✗	✓
El Zulia	✗	✓	✓	✗	✓

⁵ Se hace referencia al Art. 8 Ley 1712 de 2014 "transparencia y acceso a la información", la información pública es divulgada en diversos idiomas y lenguas a solicitud de las autoridades de las comunidades particulares que son afectadas por el sujeto obligado. Así mismo, el Art. 13. Accesibilidad en medios electrónicos para la población en situación de discapacidad. Todos los medios de comunicación electrónica dispuestos para divulgar la información deberán cumplir con las directrices de accesibilidad que dicte el MinTIC a través de los lineamientos que se determinen en la Estrategia de Gobierno en línea.

Pamplona	✓	✓	✗	✓	✓
Sardinata	✓	✓	✓	✗	✓
Teorama	✓	✓	✓	✓	✓
Tibú	✓	✗	✗	✓	✓
Toledo	✓	✓	✗	✗	✓

Anexo 5: Participación y Colaboración Indicadores Propios

Municipios	Participación y colaboración			
	¿Cuenta con sistema de PQRD en la página web?	¿Ha desarrollado la estrategia de presupuestos participativos?	¿La Alcaldía cuenta con canales que posibiliten al ciudadano solicitar información para ejercer control ⁶ ?	¿Hace partícipe a la ciudadanía en la identificación de problemas?
Abrego	✓	✗	✗	✗
Chinácota	✓	✗	✓	✓
Convención	✓	✓	✗	✓
El Tarra	✓	✗	✗	✗
El Zulia	✓	✗	✗	✓
Pamplona	✓	✗	✗	✗
Sardinata	✓	✗	✓	✓
Teorama	✓	✗	✗	✗
Tibú	✓	✗	✗	✗
Toledo	✓	✗	✗	✗

⁶ Se refiere a una sección de control ciudadano en la página web, entendido este como, según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: es una modalidad de participación ciudadana en los asuntos públicos con contenidos de vigilancia, crítica, seguimiento, evaluación, deliberación y sanción social, condicionada a la autonomía e independencia de los actores sociales y a los poderes sociales que disponga para producir consecuencias.

Anexo 6: Innovación y Tecnología Indicadores Propios

Municipios	Innovación y tecnología			
	¿Hace uso de las redes sociales para brindar información a la ciudadanía?	¿La innovación en la tecnología se da mediante el fácil acceso a los datos abiertos?	¿Utiliza Tecnologías big data ⁷ que optimicen los procesos de mejora de servicios a los ciudadanos?	¿La página web contiene canales de evaluación de satisfacción de la ciudadanía sobre la información generada?
Abrego	✓	✗	✗	✓
Chinacota	✓	✓	✓	✓
Convención	✓	✗	✗	✗
El Tarra	✓	✗	✗	✓
El Zulia	✓	✓	✗	✓
Pamplona	✓	✗	✗	✓
Sardinata	✓	✗	✗	✗
Teorama	✓	✗	✗	✓
Tibú	✓	✗	✗	✗
Toledo	✓	✗	✗	✗

⁷ Hace referencia a los datos que se encuentran estructurados y no estructurados que permiten tener mayor eficiencia en los procesos administrativos, contando con veracidad, velocidad y variedad.

Bibliografía

- A. Naser, V. Fideleff y J. Tognoli. (2020). “*Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/78), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bianchi, F., León, C., Perini, A. (2017). *Gobierno Abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*. <https://drive.google.com/file/d/1BAmpplap63fmv41ZBHjQKttF6LWuwuNY/view>
- Castells, M. (1998). *The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society, Culture; v.1)*. Oxford: Blackwell Publishers. 594 p. ISBN 0631221409.
- Cruz-Rubio, C. (2015). “*Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual*”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (8), 37-53. <https://core.ac.uk/download/pdf/235505690.pdf>
- Corojan, A y Campos, E. (2011). *Gobierno Abierto: alcance e implicaciones*. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/42441>
- Departamento de Planeación Nación. (s. f.). *TerriData: DNP*. TerriData. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/54003>
- Extituto de Política Abierta. (S.f). *MEGA IP modelo escalonado de gobierno abierto e innovación pública*. https://www.fundacioncorona.org/sites/default/files/documentos_tecnicos/MEGA%20IP%20VOL.0%2C1.pdf
- Ramírez, Á. (2010). *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): una vieja nueva idea*. *Revista Buen Gobierno*, (9). [https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20\[Original\].pdf](https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20[Original].pdf)

- OCDE. (2016). *Gobierno Abierto Contexto mundial y el camino a seguir*. <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- OCDE. (2021). *Guía OCDE para diseñar e implementar estrategias territoriales de gobierno abierto en Colombia*. <https://search.oecd.org/colombia/Guia-ocde-para-disenar-eimplementar-estrategias-territoriales-de-gobierno-abierto-en-colombia.pdf>
- OECD. (2020). *“Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders participation: Towards an Open Governmet Stretegy”*.
- MIPG. (2019). *Listas índices de Gestión y Desempeño Abril 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública*. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/35245587/Indices_lista.pdf/1f7466ec-1f8c-1d52-139f-f6d7020a5b59?t=1557763866894
- Villegas, V. (2018). *Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano*. *Dilemata*, (27), 183–202. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000221>