

REFLEXION

P · O · L · Í · T · I · C · A

REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN(E) 2590-8669 DOI <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781> AÑO 25 N 52 DICIEMBRE DE 2023 BUCARAMANGA (COLOMBIA)



lep
Instituto de Estudios
Políticos

Coeditor invitado:

Fundación corona

REFLEXIÓN

P · O · L · Í · T · I · C · A

Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 25 N° 52 – diciembre de 2023. Bucaramanga – Colombia.

MIGUEL JESÚS PARDO URIBE

Editor

FUNDACIÓN CORONA

Editor Invitado

COMITÉ EDITORIAL Y CIENTÍFICO

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ - U. de Salamanca, España.

MARISELA MONTENEGRO - U. Autónoma De Barcelona, España.

JERÓNIMO RÍOS SIERRA - U. Complutense de Madrid, España.

MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA - U. Complutense De Madrid, España.

JUAN CARLOS ACEROS - Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Colombia

JACKELINE VARGAS - U. Escuela Superior de Administración Pública ESAP

ADRIAN ALBALA - University Of Brasilia, Brasil.

CLAIRE WRIGHT - Queen's University Belfast, Irlanda del Norte.

CRISTIAN PLISCOFF VARAS - U. De Chile, Chile.

MARÍA LAURA TAGINA - U. Nacional de San Martín, Argentina.

CARLOS EDUARDO MALDONADO - U. del Bosque, Colombia.

MELANY BARRAGÁN - U. de Valencia, España.

RODRIGO RODRIGUES - U. de Salamanca, España.

RODOLFO MANTILLA JÁCOME

Presidente Junta Directiva UNAB

JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI

Rector

FRANZ DIETER HENSEL RIVEROS

Vicerrector académico

JAVIER RICARDO VÁSQUEZ HERRERA

Vicerrector Administrativo

LILIA AIDEÉ VELASCO ABRIL

Decana Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS

Directora Instituto de Estudios Políticos

EDICIÓN – DIRECCIÓN

IEP – UNAB

CORRECCIÓN DE ESTILO

Biteca SAS.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Biteca SAS.

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN

Publicaciones UNAB

DISTRIBUCIÓN

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS IEP - UNAB

Las opiniones contenidas en los artículos de la revista, no vinculan a la institución, sino que son de exclusiva responsabilidad de los autores, dentro de los principios democráticos de la cátedra libre y la libertad de expresión consagrados en el artículo 3° del Estatuto General de la Corporación Universidad Autónoma de Bucaramanga.

SUSCRIPCIONES Y CANJE



unab

lep

Instituto de Estudios
Políticos

Avenida 42 N°. 48 – 11. Edificio de la Biblioteca - 5° Piso

Teléfonos: (7) 6436111 ext. 497 y 293

Bucaramanga, Colombia.

Página web: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion>

E-mail: reflepol@unab.edu.co

REFLEXION

P · O · L · Í · T · I · C · A

Año 25 N° 52. Bucaramanga, Colombia, diciembre de 2023
ISSN (en línea) 2590-8669

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA

- Indexada en el Índice Bibliográfico Nacional PublindeX, IBN PublindeX del Sistema Nacional de Indexación de Publicaciones Especializadas de Ciencia, Tecnología e Innovación, CT+I Minciencias – Categoría C
- Indizada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Red ALyC).
- Indexada en la base en el Directory of Open Access Journals DOAJ
- Indizada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).
- Indizada en la base de datos bibliográfica de Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Incluida en la base de datos Fuente Académica Premier, EBSCO Publishing.

Portal web: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/index>

Correo electrónico: reflepol@unab.edu.co

Dirección: Avenida 42 N° 48 - 11 Edificio Biblioteca 5° piso.

Teléfonos: (7) 6436111 Extensiones 497 y 293.

Bucaramanga, Colombia.

5 PRESENTACIÓN

Miguel Jesús Pardo Uribe

ARTÍCULOS

6 **Transparencia algorítmica y Estado Abierto en Colombia**

Juan David-Gutiérrez & Michelle Castellanos-Sánchez (Colombia)

23 **Tuiteando la democracia ¿El poder de 280 caracteres?: desafíos y oportunidades de Twitter (X) para el Estado Abierto.**

Juan Federico Pino Uribe, Andrés Lombana-Bermúdez & Liliana María Gómez Céspedes (Colombia)

40 **Justicia Abierta y participación pública para un enfoque de justicia centrada en las personas**

Julio Gabriel Mercado (Argentina)

50 **Gobierno abierto y lucha contra la corrupción a nivel subnacional en Colombia: El caso de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga**

Miguel Jesús Pardo Uribe & María Eugenia Bonilla Ovallos (Colombia)

66 **¿Cómo fomentar concejos distritales con mayor participación ciudadana? Una revisión desde el Parlamento Abierto al Laboratorio de Innovación del Concejo de Bogotá**

María Alejandra Victorino, Juan Pablo Guzmán Solórzano & Daniela Méndez Parra (Colombia)

81 **Experiencia bogotana de participación digital: entre el gobierno abierto y la construcción de ciudadanía**

Diana Esperanza Oliveros Fortiche (Colombia)

97 **La informalidad en la actuación de la administración al ejercer la función pública del urbanismo: una expresión expansiva del principio de autonomía local**

Jorge Eduardo Vásquez Santamaria (Colombia)

111 **Desafíos de la protección del patrimonio colombiano: El caso del municipio de Concepción**

Olga Lucía Zapata-Cortés (Colombia)

128 **Los Diálogos Regionales Vinculantes en el exterior y la ampliación de la ciudadanía: el caso de los migrantes colombianos en Quito**

Diego Alejandro Casas-Ramírez (Ecuador)

142 **Amaños de partidos y apuestas deportivas: tendencias y agenda de investigación para América Latina**

Marcelo Moriconi (Portugal) & Felipe Marchetti (Brasil)

153 OBRA GRÁFICA

Yadira Polo de Lobato

Artista



unab

Presentación

El número 52 de Reflexión Política coeditada por el Instituto de Estudios Políticos de la UNAB y la Fundación Corona* presenta un dossier especial dedicado al Estado Abierto, con el fin de contribuir al debate sobre sus impactos, retos y oportunidades en Colombia y América Latina. Esta edición incluye tres artículos iniciales que buscan comprender las implicaciones del Estado Abierto en diferentes escenarios de gran importancia en la actual agenda pública; en primer lugar, respecto a los retos de la transparencia algorítmica en la administración pública en Colombia; en segundo lugar, frente a su relación con Twitter (ahora X) entendida como herramienta de comunicación gubernamental; y en tercer lugar, el creciente impacto de la visión de justicia abierta en las reformas a la justicia en América Latina.

Los siguientes tres artículos abordan experiencias subnacionales de Estado Abierto en Colombia, como son el diseño de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción de Bucaramanga, la experiencia de innovación pública Demolab del Concejo de Bogotá, y los resultados de la investigación sobre prácticas de acceso a Gobierno Electrónico en Bogotá.

Esta edición se cierra con cuatro artículos sobre diversos e importantes temas como la actuación administrativa informal (AAI) en la función pública del urbanismo, los desafíos de la política pública de protección del patrimonio a partir del estudio de caso del municipio de Concepción en Colombia, un análisis desde la perspectiva de la innovación democrática de los Diálogos Regionales Vinculantes en el exterior para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2022-2026, y un artículo que presenta las tendencias en agenda de investigación sobre amaños de partidos y apuestas deportivas en América Latina.

Acompaña este número la serie fotográfica “Soliloquios” de la artista Yadira Polo de Lobato. Agradecemos a la artista, la curadora Yohanna Roa y al Museo de Arte Moderno de Bucaramanga su amable contribución.

Agradecemos especialmente a Diana Dajer Barguil, gerente de participación ciudadana de la Fundación Corona y a Juan Carlos Fernández, coordinador de Gobierno Abierto e Innovación Pública de la Fundación Corona, por su significativo aporte en la concepción y puesta en marcha de esta edición especial, que esperamos sea del agrado de nuestros lectores. Finalmente, como es habitual, agradecemos a todos los autores y pares evaluadores, sin los cuales no hubiera sido posible la publicación de este número.

Miguel Jesús Pardo Uribe
Editor

*La Fundación Corona es una organización de la sociedad civil cuya misión es mejorar la calidad de vida, el desarrollo social y la reducción de la inequidad. En los últimos años, ha sido un actor central en el fortalecimiento del ecosistema de participación ciudadana y gobierno abierto en Colombia.

Transparencia algorítmica y Estado Abierto en Colombia

Algorithmic Transparency and Open Government in Colombia

Juan David-Gutiérrez 

Universidad de los Andes, Colombia

juagutie@uniandes.edu.co

Michelle Castellanos-Sánchez 

Universidad del Rosario, Colombia

michelle.castellanos@urosario.edu.co

Resumen

En los últimos años se ha producido un rápido avance y despliegue del uso de sistemas de toma automatizada de decisiones (SDA) tanto en el sector público como en el privado alrededor del mundo, incluida Colombia. Por otra parte, la mayoría de las guías y marcos éticos asociadas con el desarrollo y uso de IA incluyen como uno de los principales valores la “transparencia”. Paradójicamente, son pocas las entidades estatales del nivel nacional y/o local que informan de manera sistemática y estandarizada sobre el uso de dichos sistemas. Además, pocos Estados abren espacios de participación ciudadana y de rendición de cuentas en las diferentes etapas del ciclo de vida de estos sistemas. Este artículo estudia la relación entre el principio de transparencia algorítmica y el modelo Estado Abierto en el contexto colombiano en la última década. Además de explorar dichos conceptos desde el punto de vista conceptual, abordamos sus sinergias y tensiones a través de diferentes políticas e instrumentos de política pública y casos que han llegado hasta los tribunales de Colombia. El estudio aborda la transparencia de la administración pública respecto de sus sistemas algorítmicos desde una perspectiva “macro”, cómo las instituciones formales e informales inciden en la transparencia y, desde una perspectiva “meso”, cómo se implementa la transparencia a nivel organizacional. Para tal efecto realizamos un caso de estudio comparado en el cual abordamos seis casos en Colombia; tres sobre transparencia pasiva (CoronApp, escrutinio de elecciones, y BETTO) y tres sobre transparencia activa (repositorios de algoritmos públicos).

Palabras clave: *transparencia algorítmica, Estado Abierto, inteligencia artificial, sistemas de toma automatizada de decisiones, Colombia.*

Abstract

In recent years there has been a rapid advancement and deployment of the use of automated decision-making systems (ADS) in both the public and private sectors around the world, including Colombia. On the other hand, most of the guidelines and ethical frameworks associated with the development and use of AI include “transparency” as one of the main values. Paradoxically, few public sector bodies at the national and/or local level report systematically and in a standardized manner on the use of these systems. Furthermore, few States open spaces for citizen participation and accountability in the different stages of the life cycle of these systems. This article studies the relationship between the principle of algorithmic transparency and the Open Government model in the Colombian context. In addition to exploring these concepts from a conceptual point of view, we address their synergies and tensions through different policies and public policy instruments and cases that have reached the Colombian courts. The study addresses the transparency of public administration with respect to its algorithmic systems from a “macro” perspective, how formal and informal institutions affect transparency, and from a “meso” perspective, how transparency is implemented at the organizational level. For this purpose, we conducted a comparative case study in which we addressed six cases in Colombia, three on passive transparency (CoronApp, election scrutiny, and BETTO) and three on active transparency (repositories of public algorithms).

Keywords: *algorithmic transparency, Open Government, artificial intelligence, automated decision-making systems, Colombia.*

Cómo citar este artículo:

Gutiérrez, J.D., & Castellanos Sánchez, M. (2023) Transparencia algorítmica y Estado Abierto en Colombia. *Reflexión política* 25(52), pp. 6-21. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4789>

Introducción¹

En los últimos años se ha producido un rápido avance y despliegue del uso de sistemas de toma automatizada de decisiones (SDA) tanto en el sector público como en el privado alrededor del mundo (Ada Lovelace Institute et al., 2021; Diakopoulos, 2020). En el caso de Colombia, por ejemplo, existen por lo menos 111 sistemas que fueron adoptados, en etapa de pilotaje o ejecución, por parte de entidades del sector público colombiano (Gutiérrez et al., 2023)².

Los SDA son sistemas computacionales usados para “automatizar, analizar, ayudar, aumentar, y/o reemplazar decisiones gubernamentales, juicios, y/o la implementación de políticas públicas” (Richardson, 2022, p. 795). En la gestión pública, la adopción de estos sistemas implica “que un proceso de decisión se delega parcial o totalmente a otro, el que a su vez toma o propone una decisión automáticamente” (Garrido et al., 2021, p. 42). En otras palabras, estos sistemas pueden informar la toma de decisiones de un funcionario público (ej. recomendar el sentido de cierta decisión) o pueden usarse para adoptar decisiones públicas (ej. asignar turnos para acceder a un servicio público)³. Algunos SDA operan con inteligencia artificial (IA), pero no todo SDA requiere de IA para funcionar, pues la automatización puede operar a partir de algoritmos secuenciales (reglas de negocio que establecen secuencias de órdenes)⁴.

La adopción de estas herramientas puede generar grandes beneficios a las entidades públicas que las implementan en sus procesos para los beneficiarios o destinatarios de la acción estatal, y para la población general. Por otra parte, estos sistemas también pueden ocasionar diferentes tipos de riesgos, de daños y vulneraciones a usuarios, beneficiarios o destinatarios y terceros (Wirtz y Müller, 2019). Por ejemplo, el uso de SDA para adoptar decisiones en el ejercicio de funciones públicas puede vulnerar derechos fundamentales como la no discriminación, el debido proceso, y la protección de datos personales, entre otros (Gutiérrez, 2020). Estos riesgos no son hipotéticos, ya se han materializado en otras latitudes (AIAAIC, 2023; Buenadicha-Sánchez et al., 2019; Uruña, 2019). En ese sentido, Richardson (2022) afirma que los SDA pueden afectar

las oportunidades, el acceso, las libertades, la seguridad, los derechos, las necesidades, el comportamiento, la residencia y/o el estatus mediante la predicción, la puntuación, el análisis, la clasificación, la demarcación, la recomendación, la asignación, la enumeración, la clasificación, el seguimiento, la cartografía, la optimización, la imputación, la inferencia, el etiquetado, la identificación, la agrupación, la exclusión, la simulación, el modelado, la evaluación, la fusión, el procesamiento, la agregación y/o el cálculo. (p. 795)

Paradójicamente, a la par de la proliferación de SDA utilizados por los Estados para cumplir con diferentes tipos de funciones y de que la mayoría de las guías éticas asociadas con el desarrollo y uso de IA incluyen como uno de los principales valores la “transparencia” (Cotino-Hueso, 2023; Valderrama et al., 2023), son pocas las entidades estatales del nivel nacional y/o local que informan de manera sistemática y estandarizada sobre el uso de dichos sistemas (Gutiérrez, 2023). Además, pocos Estados abren espacios de participación ciudadana y de rendición de cuentas respecto de las diferentes etapas del ciclo de vida de estos sistemas (Valderrama et al., 2023).

Este artículo estudia la relación entre el principio de transparencia algorítmica y el modelo Estado Abierto en el contexto colombiano durante la última década. El estudio aborda la transparencia de la administración pública respecto de sus sistemas algorítmicos desde una perspectiva “macro”, cómo las instituciones formales e informales inciden en la transparencia y, desde una perspectiva “meso”, cómo se implementa la transparencia a nivel organizacional (Porumbescu et al., 2022).

1. Este artículo fue financiado con recursos de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Los y las autoras agradecen la cuidadosa revisión editorial y pertinentes sugerencias de Sarah Muñoz-Cadena. Correo: juagutie@uniandes.edu.co.
2. Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023a) publicaron un reporte que describe los principales hallazgos del mapeo de los SDA adoptados por el Estado colombiano. Además, a la base de datos completa construida por Gutiérrez et al. (2023) puede accederse libremente en el siguiente enlace: <https://doi.org/10.34848/YNICRT>.
3. Son sistemas de soporte o toma de decisiones automatizadas que realizan acciones con cierto grado de autonomía para lograr objetivos específicos. Estos sistemas pueden basarse exclusivamente en software o hardware, proveyendo de un insumo para una decisión realizada por un funcionario público o bien tomar directamente una decisión. (Garrido et al., 2021, p. 42)
4. En este artículo se entenderán los sistemas de IA como sistemas computacionales, o basados en máquinas, que funcionan con “diversos niveles de autonomía”, y que pueden, “para un conjunto determinado de objetivos definidos por el ser humano, hacer predicciones, recomendaciones o tomar decisiones que influyen en entornos reales o virtuales” (Berryhill et al., 2019, p. 18).

Además de explorar dichos conceptos, abordamos sus sinergias y tensiones a través de diferentes políticas e instrumentos de política pública y casos que han llegado hasta los tribunales de Colombia. En este artículo identificamos algunos casos que han involucrado entidades estatales y que ilustran que la relación entre transparencia algorítmica y Estado Abierto es compleja en la práctica, aún en un país como Colombia que ha adoptado diferentes instrumentos de política pública que han acogido dichos principios y modelos.

Para tal efecto realizamos un caso de estudio comparado en el cual abordamos seis casos en Colombia; tres sobre transparencia pasiva y tres sobre transparencia activa (repositorios de algoritmos públicos). Por una parte, el criterio de selección respecto de los casos de transparencia pasiva consistió en escoger instancias en las cuales se podía rastrear procesos en los cuales se evidencian diferentes grados de brechas entre los principios del Estado Abierto y las acciones de las entidades públicas en relación con la transparencia algorítmica. Estos tres casos abordan asuntos sobre la transparencia del código fuente (CoronApp), sobre la realización de auditorías algorítmicas (*software* para el escrutinio de elecciones), y sobre ejercicios de control social asociados con la opacidad de sistemas de IA usados por el gobierno para tomar decisiones (BETTO). Por otra parte, respecto de los casos de transparencia activa, seleccionamos los tres principales repositorios de algoritmos disponibles en línea que están a cargo de entidades del gobierno nacional.

La literatura sobre transparencia algorítmica en Colombia apenas está emergiendo, no obstante, se destaca el artículo de Uruña (2019) sobre la protección de los derechos humanos en el marco del ejercicio del poder mediante algoritmos (“poder algorítmico”). Aunque el artículo de Uruña (2019) se enfoca en la normativa de la Unión Europea y en la jurisprudencia de los Estados Unidos, también acude a la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana para abordar –entre otros– los desafíos y las limitaciones de la transparencia algorítmica sobre mecanismos de decisión automatizada.

Por otra parte, Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023a) presentaron los hallazgos de la cartografía de más de 100 SDA implementados por el Estado colombiano e identificaron brechas de transparencia algorítmica en el sector público. Además, Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023b) documentaron las dificultades asociadas a la construcción de repositorios de algoritmos públicos en Colombia. Adicionalmente, Chenou y Rodríguez-Valenzuela (2021) investigaron la implementación de dos herramientas algorítmicas implementadas por el Estado colombiano y detectaron brechas asociadas con la transparencia algorítmica. Este artículo busca contribuir con esta naciente literatura mediante un estudio más integral tanto desde el punto de vista conceptual como del

análisis de casos que ilustran las limitaciones prácticas de la puesta en marcha del modelo de Estado Abierto y del cumplimiento de los deberes, principios y estándares de transparencia algorítmica.

Este artículo cuenta con cinco secciones, incluyendo la introducción. En la segunda sección explicamos las diferentes facetas del concepto “transparencia algorítmica” y las diversas obligaciones que podría generar tanto para entidades públicas como privadas. La tercera sección aborda la relación entre el modelo de Estado Abierto y la transparencia algorítmica a partir de las políticas y normas adoptadas en Colombia sobre estas dos materias. La cuarta sección ilustra las limitaciones y tensiones de estos modelos y principios a partir de seis casos de estudio. La última sección resume las principales conclusiones del artículo.

2. Transparencia algorítmica: conceptos y tipologías

En este artículo entendemos por transparencia “la disponibilidad de información sobre una organización o actor que le permite a actores externos monitorear el funcionamiento interno o el desempeño de esa organización” (Porumbescu et al., 2022, pp. 10–11). Análogamente, la transparencia algorítmica alude a la disponibilidad de información sobre los sistemas de algoritmos, incluyendo los SDA, que nos permite conocer su operación y valorar su rendimiento. De manera más detallada, la transparencia algorítmica puede definirse como una “cualidad de los sistemas algorítmicos que nos permite ver y/o comprender su funcionamiento, y abre la posibilidad de conocer, supervisar los datos que entran, cómo se procesan, y cuál es el resultado [...]” (Garrido et al., 2021, p. 42).

La disponibilidad de la información puede ser el resultado de dos tipos de prácticas de transparencia: (1) la “transparencia pasiva”, que es producto de las solicitudes de acceso de información puntuales por parte de actores externos (ej. en Colombia puede ejercerse a través de derechos de petición o solicitudes de acceso a información pública), y (2) la “transparencia activa” o “proactiva” que corresponde a la puesta a disposición del público de información de manera periódica sin que medien requerimientos puntuales (Porumbescu et al., 2022).

Asimismo, la información sobre los sistemas de algoritmos puede estar disponible porque las entidades públicas informen sobre los algoritmos usados en sus procesos públicos en respuesta a solicitudes puntuales de actores externos (“transparencia algorítmica pasiva” o “reactiva”) o porque esas entidades ofrezcan de manera permanente o periódica información al público sobre sus sistemas; por ejemplo, a través de registros de algoritmos públicos disponibles en plataformas digitales (“transparencia algorítmica activa”)⁵. Esta taxonomía es

5. Para una revisión de literatura detallada sobre el concepto de “transparencia algorítmica” ver Valderrama et al. (2023).



similar a la propuesta por Garrido et al. (2021), quienes dividen las clases de transparencia algorítmica en dos: “transparencia algorítmica jurisdiccional” y “transparencia algorítmica registral”. Este último tipo de transparencia, denominada activa o registral, puede producirse porque voluntariamente las entidades publiquen la información o porque una norma vinculante general lo requiera (legislaciones de transparencia y acceso a información) o por regulaciones que establezcan obligaciones puntuales de transparencia respecto de los algoritmos públicos.

También es pertinente abordar el concepto de “transparencia significativa”, que no alude a una dimensión cuantitativa de información transparentada (ej. cuánta y qué tipo de información está disponible), sino a una dimensión cualitativa de la información accesible: si esta permite o no valorar el desempeño de la organización o de la herramienta utilizada. En ese sentido, en el contexto de sistemas algorítmicos, particularmente de IA predictiva usada por gobiernos, Brauneis y Goodman (2018, p. 132) contrastan el estándar “transparencia perfecta”, entendido como “un conocimiento completo de las reglas de funcionamiento de un algoritmo y de su proceso de creación y validación”, respecto del estándar “transparencia significativa”, que consideran más acotado, pero más útil para efectos de la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y que definen como “un conocimiento suficiente para aprobar o desaprobado el rendimiento del algoritmo”. En esa misma línea, Diakopoulos (2020) señala que la transparencia tiene límites y recomienda no aspirar a una “transparencia completa” –que puede ser inviable o indeseable–, sino a políticas de transparencia algorítmica que se adapten a los contextos socio-técnicos específicos.

La transparencia algorítmica es un atributo de la administración pública que puede contribuir con la consecución de otros fines gubernamentales, tanto instrumentales como sustanciales. Cuando la información sobre los algoritmos permite explicar sus resultados, se abre la posibilidad de que haya rendición de cuentas –un pilar de la Estado Abierto– por parte de quienes adquieren, desarrollan, y/o usan los sistemas algorítmicos. Diakopoulos (2020) argumenta que la transparencia “puede ser un mecanismo útil para monitorear la operación de los sistemas algorítmicos para proveer las precondiciones informacionales que promueven (pero no necesariamente conllevan) a la rendición de cuentas” (p. 197). La rendición de cuentas algorítmica (*algorithmic accountability*) puede tener dos facetas diferenciadas. Primero, implica la exigencia a los actores responsables de una explicación (*accountability-explanation*) exhaustiva y detallada en relación con: (i) la decisión del sistema (acción o resultado); (ii) la relación causal entre un evento y un efecto dado; y (iii) la justificación normativa de su implementación. Segundo, plantea responsabilizar

(*accountability-held responsible*) moral y legalmente a los actores que traten de evitar las consecuencias de los resultados adversos del uso de sistemas algorítmicos (Porter et al., 2022).

Adicionalmente, la transparencia algorítmica es una condición habilitante para el ejercicio de otros derechos, tales como la protección de datos personales, privacidad, acceso a la información, entre otros. En ese sentido, Contreras y Pefaur (2020, p. 9) concluyen que la transparencia algorítmica “abre la posibilidad de auditar y supervisar los datos que entran, cómo se procesan, y cómo se leen en un sistema de toma de decisiones algorítmicas” y que dicha transparencia minimiza “el riesgo de implementar procesos algorítmicos discriminatorios, condicionar arbitrariamente las decisiones de las personas y establecer responsabilidades cuando estos procesos entregan resultados no concluyentes, utilizan datos incorrectos o arrojan resultados injustos.”⁶. Además, la transparencia puede ayudar a identificar qué personas son responsables de lo que suceda con los algoritmos públicos en la cadena de valor del sistema (Diakopoulos, 2020).

Por el contrario, la opacidad de los SDA puede contribuir con la afectación de derechos fundamentales. Este es el caso de vulneraciones a la protección de datos personales cuando los titulares no conocen con qué finalidades son tratados sus datos, la discriminación algorítmica cuando existe una reproducción o magnificación de sesgos de la realidad en el entorno digital, y al debido proceso cuando el sistema algorítmico incide en una decisión sobre una persona investigada sin que esta pueda conocer por completo la motivación de la decisión estatal que la afecta (Contreras y Pefaur, 2020; Gutiérrez, 2020; UNESCO, 2023b).

La opacidad algorítmica, conocida como el efecto de la “caja negra”, puede ser particularmente aguda respecto de aquellos sistemas desarrollados a partir de aprendizajes automatizados (*machine learning*) (Gutiérrez, 2020; UNESCO, 2023b). Garrido et al. (2021, p. 21) resumen tres razones, no excluyentes, que pueden originar dicha opacidad: (1) que sea intencionalmente provocada por quienes desarrollaron o implementaron el sistema (por ejemplo, para proteger los secretos comerciales), (2) la brecha digital que le impide al receptor comprender la información y, (3) intrínseca al sistema por tratarse de instrucciones que operan en lenguajes matemáticos.

Por último, siguiendo a Diakopoulos (2020), en este artículo no concebimos la transparencia algorítmica como un asunto binario (transparente/no transparente), sino que reconocemos que puede haber diversos grados de conformidad con los deberes, principios y estándares de transparencia algorítmica. Además, en línea con Cotino-Hueso (2023), el grado de exigencia en transparentar la información puede ser proporcional al nivel de riesgo

6. Garrido et al. (2021, p. 42) también sostienen que la transparencia algorítmica puede minimizar la posibilidad de que los algoritmos “puedan producir resultados injustos, arbitrarios o que afecten derechos personales como la privacidad o la protección de los datos personales.”

asociado con el uso de la herramienta o a su potencial impacto. Por tanto, vale la pena abordar la pregunta: ¿Qué tipo de información asociada a los SDA podría revelarse en ejercicio del estándar de transparencia algorítmica? Una manera de clasificar los tipos de información que se pueden transparentar, sugerida por Diakopoulos (2020), es distinguir entre la información sobre los procesos algorítmicos versus la información sobre los resultados obtenidos a partir del sistema. Nosotros proponemos una mayor segmentación del tipo de información que puede transparentarse a lo largo del “ciclo de vida” de un sistema que considera tanto los procesos como los resultados. Una de las principales ventajas de esta propuesta es que contribuye a identificar qué personas u organizaciones deben transparentar la información y quiénes son responsables en cada etapa por lo que suceda con el sistema. A continuación, la Tabla 1 desglosa diferentes elementos de los procesos y los resultados de los sistemas algorítmicos que podrían transparentarse en cinco etapas del “ciclo de vida”: 1) Conceptualización y diseño, 2) Fuente y manejo de datos, 3) Desarrollo del modelo, 4) Uso y monitoreo del sistema, y 5) Rendición de cuentas.

Tabla 1. Información sobre los sistemas algorítmicos que podría ser transparentada

Etapa del ciclo de vida del SDA	Tipo de información sobre los procesos o los resultados asociados a la operación del SDA
I. Conceptualización y diseño	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se definió o estructuró el problema público que abordaría el sistema? 2. ¿Cuáles son los objetivos generales y/o específicos que se pretende que el sistema contribuya a alcanzar? 3. ¿Se consideraron soluciones diferentes a las tecnológicas? 4. ¿Se realizaron estudios de prefactibilidad del sistema? ¿Se realizaron estudios de riesgos y potenciales impactos? 5. ¿Qué objetivos se definieron y cuáles son sus métricas? 6. ¿Qué población objetivo se identificó? 7. ¿Cómo se diseñó el proceso de desarrollo o adquisición de los componentes del sistema? 8. ¿Hubo instancias de codiseño con los usuarios y/o beneficiarios o destinatarios del sistema? 9. ¿Qué fuentes financiaron el desarrollo del sistema? 10. ¿Cuánto costó el desarrollo del sistema? 11. ¿Qué unidad de la entidad pública lideró el proceso de desarrollo? 12. ¿Cómo se conformó el equipo desarrollador? 13. ¿Se identifican las personas que participaron en el desarrollo?

II. Fuente y manejo de datos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es el origen de los datos? 2. ¿Qué tipos o categorías de datos se usarán para entrenar, pilotear o testear, y desplegar el sistema? 3. ¿Se usarán datos personales y cuáles son las finalidades de su tratamiento? 4. Si se usarán datos personales, ¿cómo se cumplirá con los requerimientos de la legislación de habeas data? 5. Publicación de “tablas nutricionales” de datos (Dataset Nutrition Label). 6. Información sobre la calidad de los datos (por ejemplo, precisión, cantidad, representatividad, vigencia, y limitaciones). 7. ¿Con qué frecuencia se actualiza la base de datos y quién está encargado de realizarlo? 8. Glosarios de definiciones de las variables. 9. Qué medidas se adoptaron para prevenir accesos no autorizados a los datos, particularmente para proteger datos personales. 	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Etapa en la que se encuentra el sistema (por ejemplo, prototipo conceptual, pilotaje, producción, suspendido, terminado). 2. ¿Se consideraron diversas técnicas y métodos de desarrollo de los sistemas? ¿Cómo se priorizó la alternativa escogida? 3. Información sobre el código fuente (los algoritmos). 4. Lógica del proceso de decisión y la arquitectura del sistema. 5. Variables, heurísticas, limitaciones, y supuestos del modelo. 6. Si se trata de sistemas de aprendizaje automatizado, ¿con qué información y cómo se entrenaron los algoritmos? 	
	III. Desarrollo del modelo	<ol style="list-style-type: none"> 7. ¿Se desarrolló internamente o con proveedores externos? 8. Si el desarrollo involucró externos, identificación de los proveedores. 9. Procedimiento de compra pública. 10. ¿Qué limitaciones u obligaciones asociadas a derechos de propiedad intelectual o industrial presenta el sistema? 11. ¿La operación del sistema requiere determinado hardware? 12. ¿La operación del sistema requiere determinados servicios en la nube? 13. ¿Cómo se accede a la interfaz del sistema y quién puede accederla? 14. ¿Qué métricas se definieron para medir el rendimiento del modelo? 15. ¿Se previeron mecanismos para evitar discriminaciones que afecten a población vulnerable?



IV. Uso y monitoreo del sistema	1.	Denominación del sistema.
	2.	Objetivos y funcionalidades del sistema.
	3.	Qué tipo de procesos son apoyados por el sistema o qué decisiones son informadas o tomadas a partir del sistema.
	4.	Unidad de la entidad está a cargo de implementar el sistema.
	5.	Unidad de la entidad está a cargo de monitorear el sistema.
	6.	Con qué frecuencia se usa el sistema.
	7.	Tipos de usuarios del sistema.
	8.	Tipos de beneficiarios o destinatarios del sistema.
	9.	¿Los beneficiarios o destinatarios del sistema son informados acerca del uso de este? ¿Reciben información que explica cómo el sistema incidió en el proceso o decisión?
	10.	Margen de error del sistema (falsos positivos y negativos).
	11.	¿Cómo se previenen riesgos de ciberseguridad en la operación?
	12.	¿Han ocurrido incidentes de seguridad en relación con bases de datos personales usadas por el sistema?
	13.	Información sobre los procedimientos de impugnación o revisión de decisiones del sistema.
	14.	Información de contacto de la unidad y/o funcionario público encargado de la implementación del sistema.
	15.	¿Quiénes pueden acceder a los datos del sistema?
	16.	¿En qué etapas del despliegue del sistema hay funcionarios monitoreando y/o controlando los procesos?
	17.	¿Pueden los funcionarios revocar o anular una decisión adoptada a través o partir del sistema?
V. Rendición de cuentas	1.	¿Existe una unidad o grupo de personas encargadas de rendir cuentas sobre el sistema?
	2.	¿Se han realizado auditorías algorítmicas internas o independientes? ¿Cuáles fueron sus hallazgos?
	3.	¿Se han realizado estudios de impacto con enfoque en derechos humanos? ¿Cuáles fueron sus hallazgos?
	4.	¿Se ha evaluado el rendimiento del sistema?
	5.	¿En qué grado cumple el sistema con los objetivos previamente fijados?
	6.	¿Qué efectos positivos o negativos ha generado el sistema? ¿A quiénes beneficia y a quiénes perjudica?
	7.	¿Cómo se han corregido los errores o problemas identificados?

Nota: la tabla aplica el modelo de ciclo de vida de la IA propuesto por Denis et al. (2021).

Fuente: elaboración a partir de CDDO y CDEI (2021; 2023), Contreras y Pefaur (2020), Diakopoulos (2020), Garrido et al. (2021) y UNESCO (2023a).

3. Estado Abierto y transparencia algorítmica

En contraste con una gestión pública caracterizada por procesos opacos y secretismos gubernamentales, ha surgido en las últimas décadas un nuevo paradigma – de gobernanza abierta y colectiva– para reconfigurar y construir canales de diálogos más *transparentes, colaborativos y participativos* entre la administración pública, la ciudadanía y los demás sectores de la sociedad civil (Ramírez-Alujas, 2011). En el marco de este nuevo paradigma denominado “Gobierno Abierto” o “Estado Abierto”, el acceso a la información es un canal que permite “ejercer control social y [la] rendición de cuentas”, a la vez que facilita “la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas”, y favorece “la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público” (Ramírez-Alujas, 2013, p. 202).

La transparencia es un componente esencial de este modelo de gobernanza e implica “un acto unilateral y voluntario del gobierno” para publicar y divulgar información pública sobre sus procesos de gestión y funcionamiento interno (Bojórquez-Pereznieto, 2013, p. 177). El Estado debe estar en capacidad y tener la disposición de exteriorizar con la ciudadanía “lo bueno”, “lo malo” y, “lo que omite” en su gestión pública, para que en los procesos de rendición de cuentas la ciudadanía realmente pueda hacer juicios de valor informados (Cobo, 2013, p. 105; Ferreiro-Yazigui, 2013, p. 51). Por tanto, la información suministrada sobre asuntos estatales debe presentarse en formatos estructurados y generarse por la misma administración pública a través de “datos abiertos”, “accesibles” y “reutilizables”. En resumen, el acceso efectivo a la información le da el poder a la ciudadanía de consultar, usar y monitorear al Estado con el fin de ejercer un control social permanente (Bojórquez-Pereznieto, 2013; Campos-Domínguez y Corojan, 2013).

En Colombia, la política pública para consolidar un Estado Abierto se adoptó principalmente a través del CONPES No. 4070 del 2021, “Lineamientos de Política para la Implementación de un Modelo de Estado Abierto”. El fundamento de la política, para “generar confianza ciudadana en la institucionalidad pública”, está sustentado principalmente en el principio de la transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública. El documento CONPES No. 4070 del 2021 establece líneas de acción específicas en esta materia, en especial para el sector público, asociadas a: (i) “promover el acceso a la información pública”; y (ii) “generar acciones de transparencia focalizada” (CONPES, 2021, pp. 69-72).

En la medida en que crece el uso de tecnologías emergentes por entidades públicas con el fin de desarrollar funciones públicas, la transparencia en la operación de los sistemas, particularmente si automatizan funciones, cobra más importancia. La transparencia algorítmica puede entenderse como una extensión a los principios del Estado Abierto en el marco del desarrollo, adquisición y uso de algoritmos públicos. Exigir más transparencia a la administración pública, dado el rápido despliegue de estas herramientas, equivale a solicitar más datos abiertos que permitan explicar las características o limitaciones de estos sistemas; ejercer control colectivo sobre el desarrollo y aplicación de estas herramientas; y evitar la reproducción de sesgos algorítmicos en los contextos locales (Davies, 2020).

Adicionalmente, la transparencia algorítmica está en línea con varios principios del Estado Abierto: (i) “transparencia” (¿cómo funcionan los sistemas?, ¿qué tipos de datos alimentan el algoritmo?, ¿se utilizan datos personales?); (ii) “rendición de cuentas” (¿de dónde provienen los datos?, ¿quién o quiénes tienen acceso a los datos y cómo los usan?, ¿qué tipos de controles se han diseñado para proteger la información y evitar los sesgos?, ¿se han realizado auditorías internas, públicas o independientes?); y, (iii) “participación” (¿qué canales de comunicación existen para debatir sobre los algoritmos y sus resultados?).

La más reciente guía de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), titulada “The Skeptic’s Guide to Open Government - 2022 Edition” (en castellano, “Guía para escépticos del Gobierno Abierto – Edición 2022”), contiene un capítulo sobre transparencia algorítmica. La guía justifica por qué los algoritmos deberían transparentarse –incluyendo sus beneficios y la evidencia que lo respalda–, y describe con detalle los diversos mecanismos que pueden implementarse para promover la transparencia algorítmica (OGP, 2023).

El gobierno nacional de Colombia ha centrado sus esfuerzos para abordar los retos del desarrollo e implementación de IA en dos frentes principales. Por una parte, a través de la formulación, adopción e implementación de políticas públicas que buscan promover las condiciones habilitantes para la adopción de estas tecnologías, como el documento CONPES No. 3975 de 2019, “Política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial”.

Por otra parte, el gobierno ha promovido el “uso ético de la inteligencia artificial” a través de documentos no vinculantes, como el “Marco ético para la inteligencia artificial en Colombia”, publicado en octubre de 2021 por el Departamento Administrativo de la Presidencia –DAPRE– (Guío et al., 2021). Este último promueve buenas prácticas para la transparencia algorítmica y, para su seguimiento, el gobierno abrió una plataforma

denominada “Dashboard de seguimiento al Marco Ético de Inteligencia Artificial” a través del cual las entidades públicas pueden cargar información sobre sus proyectos de IA y poner parte de dicha información a disposición del público⁷.

Sin embargo, ni la política pública ni los marcos éticos, tienen la naturaleza de normas vinculantes que puedan generar obligaciones de transparencia algorítmica para las entidades públicas. Actualmente, solo hay dos normas que establecen obligaciones expresamente asociadas a la transparencia algorítmica en Colombia, a saber, el Decreto No.1263 del 22 de julio del 2022 que reglamenta el “Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de definir lineamientos y estándares aplicables a la Transformación Digital Pública”, y la Directiva No. 03 del 15 de marzo de 2021 de la Presidencia de la República, cuyo ámbito de aplicación cubre a las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional y establece obligaciones asociadas a la transparencia algorítmica de los proyectos de IA. En adición, existen normativas que indirectamente inciden en la transparencia algorítmica, en particular las normas sobre transparencia, derecho de acceso a información y derecho de petición. La Tabla 2 enumera las normas que establecen deberes, principios y estándares asociados directa e indirectamente a la transparencia algorítmica en Colombia.

Tabla 2. Normas relacionadas con la transparencia algorítmica

Norma	Descripción
Constitución Política	Derecho de acceso a la información pública (artículo 74) y derecho a realizar peticiones respetuosas a las autoridades (artículo 23).
Ley 1712 de 2014	La “ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional” establece principios tales como “máxima publicidad”, “transparencia”, “calidad de la información”, y “divulgación proactiva de la información” (artículos 2 y 3).
Ley 1755 de 2015	Desarrolla el derecho de petición.
Decreto 1263 de 2022 del Ministerio TIC	El artículo 2.2.23.1.4 establece cuatro obligaciones de transparencia algorítmica activa y pasiva aplicables a entidades de la administración pública, del orden nacional y subnacional, y a los particulares que cumplen funciones administrativas. La Directiva 03 de 2021 de la Presidencia de la República replica las obligaciones establecidas por este decreto.

Fuente. elaboración propia.

7. El establecimiento del tablero de seguimiento de proyectos de inteligencia artificial por parte del Gobierno Nacional fue dispuesto por el numeral 4.8.7 del artículo 2.2.23.1.4 del Decreto No.1263 de 2022.



4. La transparencia algorítmica puesta a prueba: caso de estudio comparado en el sector público colombiano

En esta sección examinamos cómo el Estado colombiano ha afrontado el cumplimiento de transparencia algorítmica tanto en su fase activa como en su fase pasiva o reactiva. En un primer momento, se exponen las iniciativas y esfuerzos por parte de las entidades gubernamentales y la academia para divulgar información proactiva relacionada con el uso de algoritmos en el sector público. En un segundo momento, exploramos casos de solicitud de acceso a la información y denuncias por parte de actores externos sobre el funcionamiento e irregularidades de SDA en el ámbito de la salud pública, los procesos de contratación pública, y en el proceso electoral, y que han sido documentados por medios de comunicación, la academia, y organizaciones sociales y civiles.

4.1 Transparencia activa: tres casos de repositorios de algoritmos públicos

La información sobre los algoritmos puede ser transparentada proactivamente a través de diferentes formatos y medios: bases de datos estructuradas contenidas en archivos planos que pueden ser descargadas, documentos disponibles en línea, repositorios que se pueden consultar en plataformas digitales, o incluso a través de chatbots, entre otros (Diakopoulos, 2020).

En Colombia, el gobierno nacional ha realizado esfuerzos por ofrecer activamente información sobre la adopción de SDA en el sector público a través de repositorios disponibles en línea. Más concretamente, el DAPRE y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) han liderado la publicación de tres repositorios algoritmos públicos (Tabla 3).

Tabla 3. Repositorios de algoritmos públicos de Colombia

Nombre del repositorio	Entidad a cargo	Disponibilidad	No. de sistemas registrados
Dashboard de seguimiento del Marco Ético de Inteligencia Artificial	DAPRE	Inaccesible desde mayo de 2023	6
Portal de Datos Abiertos	MinTIC	Accesible a noviembre de 2023	16
Ejercicios de Innovación Basados en Inteligencia Artificial	MinTIC	Accesible a noviembre de 2023	6

Fuente: Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023a).

El DAPRE puso en marcha un repositorio de sistemas de IA en el 2022 con el fin de contribuir a hacer seguimiento al cumplimiento de los principios y recomendaciones del “Marco Ético de Inteligencia Artificial”. El Marco Ético había sido publicado por el DAPRE en octubre de 2021, con el apoyo de consultores externos financiados por la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Su objetivo es “Proporcionar una guía de *soft law* para entidades públicas de recomendaciones y sugerencias, para abordar la formulación y gestión de los proyectos que incluyan el uso de IA” (Guío et al., 2021, p. 23).

El repositorio denominado “Dashboard de Seguimiento del Marco Ético de Inteligencia Artificial” estaba disponible en una plataforma en línea y la información era cargada por las propias entidades públicas encargadas de los sistemas. Para guiar a los funcionarios en dicha tarea, la “Consejería Presidencial para la transformación digital y gestión y cumplimiento” publicó junto con el Banco Interamericano de Desarrollo un “Manual de usuario formulario proyectos de inteligencia artificial (tablero de seguimiento marco ético)” de 37 páginas. La visualización de los datos de cada uno de los sistemas de IA operaba a partir de la herramienta *Power BI*⁸.

Sin embargo, la administración del presidente Gustavo Petro eliminó la “Consejería Presidencial para

la transformación digital y gestión y cumplimiento” a comienzos de 2023, que apoyaba las actividades asociadas al marco ético, y desde mayo la información dejó de ser accesible. Una ex funcionaria del DAPRE, que solicitó preservar su anonimidad, nos indicó que el gobierno no había renovado la licencia *Power BI*, el servicio de *Microsoft* usado para visualizar los datos, razón por la cual la información dejó de estar disponible públicamente.

Mientras el *Dashboard* estuvo disponible, hubo seis algoritmos registrados, de los cuales era posible consultar información detallada sobre la entidad a cargo del sistema, la descripción de la herramienta, funcionalidades, técnicas usadas para desarrollar el sistema, el costo de su desarrollo y las fuentes de financiación, el tiempo de duración del proyecto, la población objetivo, sus principales retos de implementación, el nombre de la persona encargada y su correo electrónico, tipo de *hardware* utilizado, su conformidad con el Marco Ético de Inteligencia Artificial, los principios de la OCDE sobre IA y la recomendación de la UNESCO sobre la ética de la IA, y su contribución al cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros. La información sobre los algoritmos era pertinente y completa para entender cómo era usado el sistema, pero en más de un año de operación el número de sistemas registrados fue bajo y actualmente los datos no son accesibles.

8. El Dashboard estaba disponible a través de la URL <https://inteligenciaartificial.gov.co/dashboard-IA/>

A diferencia del *Dashboard*, a los otros dos repositorios de sistemas de IA todavía se puede acceder en línea. Por una parte, a través de la plataforma de Datos abiertos del gobierno colombiano, que materializa sus compromisos con las políticas de Gobierno Abierto, es posible acceder a una base de datos estructurada que informa sobre 16 sistemas de IA en el sector público colombiano⁹. La base de datos contiene información sobre el nombre del sistema, la entidad pública que lo adoptó, la funcionalidad de la herramienta, el sector del gobierno al cual contribuye, el tipo de datos usados, el impacto esperado, entre otros.

Por último, la página web del MinTIC cuenta con una sección denominada “Ejercicios de Innovación Basados en Inteligencia Artificial”. En ella se presenta información limitada sobre seis sistemas de IA de diferentes entidades estatales de la rama ejecutiva y la rama judicial¹⁰. Respecto de cada sistema se informa el nombre, la entidad pública que lo desarrolló, su objetivo, el problema que aborda, sus resultados y los beneficiarios.

En total los repositorios del gobierno nacional registraron 28 sistemas de IA. Se trata de un número bajo si se tiene en cuenta que 233 entidades públicas declararon en el 2021 a través del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) que utilizaban sistemas de IA y/o automatización robótica de procesos (Gutiérrez & Muñoz-Cadena, 2023a, p. 374). El subregistro de algoritmos públicos en los repositorios del gobierno nacional también quedó evidenciado con la publicación de la base de datos sobre SDA en el sector público colombiano por parte de la Universidad del Rosario en junio del año 2023. La base de datos reúne información sobre 113 SDA en el sector público en Colombia y fue construida por Gutiérrez et al. (2023) a partir de 300 fuentes de información (públicamente disponibles), y caracteriza los sistemas a partir de 40 diferentes variables.

Por otra parte, los esfuerzos del gobierno nacional para divulgar activamente información sobre algoritmos públicos no parecen estar articulados. Lo anterior puede concluirse por dos razones: los repositorios de algoritmos públicos mencionados no son interoperables y hay duplicidad de registros entre los repositorios.

En suma, aunque el gobierno nacional ha procurado informar proactivamente sobre sistemas de IA utilizados en el sector público a través de repositorios accesibles en línea, la disponibilidad de la información ha sido intermitente y hay una asimetría significativa en la calidad y cantidad información puesta a disposición a través de los repositorios.

4.2 Transparencia pasiva o reactiva: tres casos hitos en salud pública, procesos electorales y contratación pública

4.2.1 Caso CoronApp

El caso de CoronApp, estudiado actualmente por la Corte Constitucional, ilustra las tensiones entre el derecho de acceso a información y los derechos a la protección de datos personales y los derechos de propiedad intelectual¹¹. CoronApp era una aplicación móvil que lanzó el gobierno nacional de Colombia durante la pandemia del COVID-19 y que –según el gobierno– buscaba “impactar positivamente en la gestión de la pandemia” (Venturini, 2021, p. 18). Aunque la aplicación podría descargarse voluntariamente, durante algunos meses fue de obligatorio uso por parte de cierto tipo de personas que trabajan tanto en el sector público como en el sector privado con el fin de reportar su estado de salud y el de su grupo familiar (Resolución 666, 2020).

El 6 de agosto de 2020, Juan Carlos Upegui-Mejía presentó una solicitud de información pública ante la Agencia Nacional Digital (AND) con el fin de tener acceso al código fuente de CoronApp o subsidiariamente al histórico de sus versiones. La AND negó la solicitud al declarar que la información estaba sujeta a reserva, argumentando principalmente que la publicación del código podía comprometer la seguridad de los datos personales de los usuarios. Consecuentemente, Upegui interpuso un recurso de reposición explicando que no estaba solicitando los datos personales, sino el código fuente. La AND confirmó su decisión inicial argumentando, entre otras, que permitir el acceso al código fuente podría generar riesgos en materia de ciberseguridad y chocar con derechos de propiedad intelectual.

Posteriormente, Upegui presentó una acción de tutela en contra de la AND para salvaguardar su derecho de acceso a la información pública. Los jueces de primera y segunda instancia no accedieron a tutelar los derechos invocados por Upegui, quien decidió solicitar la revisión de su caso a la Corte Constitucional.

El planteamiento de Upegui dirigido a la Corte Constitucional partió de la premisa básica de categorizar el código de fuente de CoronApp como información pública utilizada por el gobierno nacional para la gestión y control epidemiológico del Covid-19:

El código fuente de una aplicación de una entidad pública es información pública, más aún cuando es un instrumento de política pública con la que los ciudadanos interactuamos. Máxime si

9. La plataforma Datos Abiertos, administrada por MinTic, está disponible en: <https://herramientas.datos.gov.co/taxonomy/term/501?page=0>

10. La información sobre los “Ejercicios de Innovación Basados en Inteligencia Artificial” está disponible en la página web del MinTIC en: <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portale/Centro-de-Innovacion-Publica-Digital/Proyectos/#data=%7B%22filter%22:%22412569%22,%22page%22:1%7D>

11. Corte Constitucional, expediente No. T-8.202.533, “Acción de tutela formulada por el ciudadano Juan Carlos Upegui-Mejía en contra de la Agencia Nacional Digital, el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social”. Magistrada Sustanciadora: Natalia Angel Cabo. Información disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultat/consulta.php?campo=rad_actor&date3=2019-01-01&date4=2022-07-19&radi=Radicados&palabra=upegui&radi=radicados&todos=%25.



insistimos en la naturaleza de la información “código fuente”, como conjunto de instrucciones para cumplir ciertas funciones [...] El código fuente es el equivalente en tecnologías digitales a los protocolos de atención de las administraciones públicas. (Upegui-Mejía, 2020, p. 5)

En la solicitud de revisión del caso, Upegui argumentó que el acceso al código fuente podría reducir la brecha de conocimiento que tiene cualquier persona al interactuar con CoronApp respecto a su operación. En palabras del solicitante de la información:

Denegar el acceso al código fuente es denegar el conocimiento de cómo se está realizando parte de la gestión epidemiológica de la Covid-19 (ocultando un protocolo) y denegar la información relativa al tratamiento de nuestros datos personales (ignorando la normativa de habeas data). Además, la apertura del código fuente es el único modo de permitir que la comunidad científica colombiana y la sociedad civil tengan la capacidad de escrutinio para identificar posibilidades de mejora y ayudar al desarrollo y buen funcionamiento de CoronApp, de acuerdo a los mejores estándares del conocimiento. (Upegui-Mejía, 2020, p. 6)

Lo anterior pone en evidencia que las obligaciones de transparencia que se derivan de la Ley 1712 de 2014 indirectamente podrían extenderse a la transparencia algorítmica, toda vez que imponen obligaciones al Estado y/o particulares en dos direcciones. En un primer momento, lo hace en lo referente a la divulgación de información proactiva en el marco de la información mínima obligatoria, específicamente en lo dispuesto en el artículo 11 en los literales (a), (c) y (d). En un segundo momento, en cuanto a la carga de prueba que tienen que aportar los sujetos obligados para justificar las excepciones de publicidad de información, conforme al artículo 28.

En suma, independiente de cómo decida la Corte Constitucional la revisión de la tutela de Upegui, el caso CoronApp ilustra los límites de la transparencia algorítmica. Lo anterior, en la medida en que el grado en que el Estado está dispuesto a informar y a explicar sobre los algoritmos que utiliza en el ejercicio de sus funciones puede verse significativamente limitado cuando se contraponen otros derechos o bienes jurídicos como la

protección de datos personales, la ciberseguridad, y los derechos de propiedad intelectual (Diakopoulos, 2020).

4.2.2 Caso de los programas computacionales para el escrutinio electoral

En las elecciones legislativas y presidenciales del 2022 se insertó en la agenda pública la discusión sobre la pertinencia de realizar auditorías para garantizar la transparencia sobre los programas computacionales utilizados en los procesos electorales. Esto ocurrió especialmente en relación con dos sistemas interrelacionados para el escrutinio: (i) Disproel (con código de fuente privado), el *software* utilizado por la Registraduría Nacional para realizar el “proceso de conteo y consolidación de votos de los niveles auxiliares, zonales, municipales y departamentales”¹² y, (ii) Indra (con código de fuente del Estado), el *software* de escrutinio que utilizó posteriormente el “Consejo Nacional Electoral (CNE) en la comisión escrutadora del nivel nacional” (Fundación Karisma, 2022, pp. 8-9).

Con noticias e informes alertando sobre la “vulnerabilidad” y “falta de transparencia” en los sistemas computacionales para el escrutinio (Oquendo, 2022), organizaciones de la sociedad civil como la Fundación Karisma (2022) abogaron por la necesidad de contar con auditorías “independientes, técnicas y públicas” para futuros procesos electorales. Según el informe de la Fundación Karisma (2022), hasta ese momento las auditorías realizadas a los sistemas de escrutinio de las elecciones presidenciales y legislativas de 2022 eran incompletas para ejercer control en el sistema electoral y garantizar la transparencia sobre los algoritmos utilizados.

Por un lado, la auditoría externa de JAHV McGregor a Disproel e Indra¹³ estaba protegida por cláusulas de confidencialidad que resguardaban “toda la información de las auditorías” (Fundación Karisma, 2022, p. 21)¹⁴. Por otro lado, las auditorías realizadas a Indra a cargo de SIA –empresa de ciberseguridad del grupo Indra– eran de carácter interno y no se hicieron públicas. Aunado a lo anterior, el “acompañamiento”¹⁵ a Indra lo realizó SecPro –empresa privada–, a pesar de que en el contrato se establecía originalmente que dicho acompañamiento fuera realizado por una institución de educación superior¹⁶. Todo lo anterior fue objeto de fuertes críticas desde diferentes sectores, en particular por la incidencia de las empresas privadas en la selección de auditorías y por el doble rol de Indra en el desarrollo

12. Es importante mencionar que, además de estas actividades, la Unión Temporal Distribución Procesos Electorales (Disproel) estaba a cargo de “el preconteo, la selección de jurados de votación, el desarrollo de las apps de delegados y de testigos electorales, la logística del día de elecciones, la disposición de servidores para almacenar información y del *software* utilizado para el escrutinio base” (Fundación Karisma, 2022, p. 8).

13. La auditoría al primer sistema se contrató en noviembre de 2021, entretanto, la del segundo se firmó el 10 de marzo de 2022, tres días antes de las elecciones del legislativo (Fundación Karisma, 2022).

14. Entre otros hallazgos, la Fundación Karisma (2022) encontró, con respecto a uno de los informes previos de auditoría, que no se ofrecen recomendaciones; las verificaciones son, en su gran mayoría, de tipo documental. Asimismo, el equipo de la auditoría estaba conformado por cuatro personas, tomó menos de un mes y las pruebas técnicas no fueron realizadas por el equipo auditor, sino por Indra.

15. Término que se utiliza en el contrato (Fundación Karisma, 2022).

16. Dicha cláusula del contrato fue modificada el 22 de marzo de 2022 (Ortiz, 2022).

del *software* y la auditoría de este. Adicionalmente, a días de la primera vuelta para las elecciones presidenciales, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional no lograron concretar la auditoría internacional para Indra (Fundación Karisma, 2022; Ortiz, 2022).

Para junio de 2022, a escasos días de la segunda vuelta presidencial, y después de las presuntas irregularidades que se denunciaron sobre el proceso electoral del 13 de marzo, se presentaron una serie de preguntas acerca del *software* que se utilizaba para el conteo y con respecto a la auditoría de estos sistemas. Primero, la Registraduría Nacional negó la solicitud del entonces candidato a la presidencia Gustavo Petro de la coalición del Pacto Histórico de realizar una auditoría técnica al *software* Disproel (El Tiempo, 2022). Luego, el magistrado del CNE, Luis Guillermo Pérez, reiteró la necesidad de auditar los sistemas empleados por la Registraduría Nacional antes de la segunda vuelta presidencial (La Libertad, 2022). Por otra parte, el Fiscal Tercero Delegado ante el Tribunal Superior de Cali autorizó realizar una auditoría forense a los sistemas de la Registraduría Nacional utilizados en el proceso electoral, pero la orden habría sido desautorizada por un coordinador de fiscales de Bogotá (El Espectador, 2022, 16 de junio; El Universal, 2022). Finalmente, para la segunda vuelta electoral no se realizaron más auditorías.

Más recientemente, para las elecciones regionales de 2023 el alcance de las auditorías externas de JAHV McGregor también fue limitada; en específico, para las nuevas tecnologías adquiridas en relación con el registro de votantes, inscripción de candidatos y selección de jurados de votación, pues no había claridad si se iban a auditar o no. En cuanto a la solicitud de hacer pruebas de funcionalidad y exposición del código fuente para el *software* Disproel, se requirieron “cláusulas de confidencialidad” para partidos políticos, misiones electorales y entes de control (Fundación Karisma, 2023).

Por otro lado, de acuerdo con los informes de la Fundación Karisma y la Misión de Observación Electoral (MOE) respecto al nuevo *software* electoral para la inscripción y selección de jurados de votación: (i) hubo acuerdos de confidencialidad y no divulgación en las revisiones del código con la Registraduría Nacional; (ii) durante las últimas semanas supuestamente hubo fallas en relación con la confección de la lista y sorteo de jurados; y, (iii) en la jornada electoral las autoridades electorales optaron por usar y adaptar el *software* de Disproel, lo cual limitó el ejercicio de veeduría externa frente a este último cambio (Fundación Karisma, 2023; MOE, 2023).

Estas críticas sobre quién y cómo se cuentan los votos, y qué sistemas se utilizan para facilitar y

transparentar el proceso, se suman a las críticas y fallas que ya se habían detectado en los procesos anteriores. Por ejemplo, uno de los antecedentes es el fallo del 8 de febrero de 2018 del Consejo de Estado¹⁷ a favor de la denuncia realizada por el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) que, después de un estudio detallado de los formularios E-14 y E-24, afirmaba, entre otros cargos, que existió un “sabotaje en los resultados de las elecciones para el Senado 2014-2018 a través del software de escrutinio [con la] manipulación a horas indebidas y accesos no autorizados para modificar los resultados” (Sáenz et al., 2018, p. 6).

En resumen, las dificultades que se han presentado con respecto a la realización de las auditorías algorítmicas a los sistemas utilizados en los procesos electorales ilustran las limitaciones de la aplicación de los deberes, principios y estándares de transparencia algorítmica en relación con el escrutinio de elecciones, un proceso central en cualquier régimen democrático.

4.2.3 Caso de la herramienta BETTO

“Para nosotros ese algoritmo es clientelismo”, declaró la presidenta del sindicato Sintrabienesta a un medio de comunicación radial en el contexto de las protestas realizadas por organizaciones de madres comunitarias locales en contra del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 2021¹⁸. El principal argumento planteado por las organizaciones de madres comunitarias para justificar su protesta era rechazar supuestas irregularidades de contratación asociadas a la herramienta BETTO que estaban afectando a organizaciones que habían sido contratadas en el pasado por el ICBF (W Radio, 2021).

BETTO fue implementado por el ICBF en 2020 con el objetivo de “garantizar la transparencia, objetividad y excelencia en la contratación de los servicios de primera infancia” (ICBF, 2021). El algoritmo funcionaba de manera autónoma para “seleccionar” y evaluar a los mejores operadores en rankings, con base en los criterios objetivos que habían sido establecidos por el ICBF en la Resolución 7946 de 2021 (ICBF, 2021). Una de las principales funciones consistía en apoyar las funciones de verificación y habilitación de los postulantes a través del Índice de Desempeño de las Entidades Administrativas del Servicio (IDEAS) del ICBF. En últimas, BETTO era usado para calificar a los operadores que previamente habían prestado servicios contratados por el ICBF, como las asociaciones de madres trabajadoras¹⁹.

En 2021, la preferencia por la escogencia de operadores ajenos al territorio de la prestación del servicio, supuestamente asociados a dinámicas

17. El documento completo del fallo se puede consultar en el siguiente enlace: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2014-00117-00%20\(1\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2014-00117-00%20(1).pdf)

18. Expresión de María Victoria Forero, presidenta del sindicato Sintrabienesta, a W Radio durante las protestas de 2021: “[...] para nosotros ese algoritmo es clientelismo [...]” (W Radio, 2021).

19. Artículo 3 de la Resolución 7946 de 2021.



clientelistas, con poca experiencia y/o trayectoria en el campo, generó preocupaciones en torno a la falta de “claridad” y “publicidad” en el funcionamiento de BETTO. Las protestas nacionales se agudizaron principalmente en lugares como La Guajira²⁰, Bucaramanga²¹ y Valledupar, donde organizaciones locales de madres comunitarias alegaban cumplir con los criterios objetivos (a pesar de lo indicado por los resultados de BETTO); además, en otros casos afirmaban que llevaban varios años prestando el servicio (Colmenares, 2021; Pineda, 2021; Reyes, 2021).

En mayo de 2022 la situación empeoró por la avalancha de denuncias y tutelas interpuestas por las demoras en los procesos de contratación para el segundo periodo del año. Según reportes de prensa, la dilación en los procesos de contratación estaba asociada a denuncias sobre el funcionamiento de BETTO. Primero, se denunció que a partir del uso del sistema el ICBF habría validado certificaciones y documentos falsos que supuestamente presentaron algunos operadores. Segundo, se reclamó que había la discrepancia entre los resultados que arrojaba BETTO y las decisiones finales de contratación de los comités de evaluación regional (El Espectador, 2022, 6 de junio; Mera-Villamizar, 2022).

En noviembre de 2023 el ICBF anunció que “dejó de usar” la herramienta BETTO tras haber realizado una auditoría de control interno al sistema. La institución expresó que “los hallazgos encontrados generan dudas importantes en la transparencia y los resultados del proceso de selección a través de la plataforma”. Principalmente, el ICBF identificó que el sistema de IA “podía modificarse frecuentemente por el factor humano”, lo que propiciaba que la información procesada fuera errónea y, consecuentemente que los resultados de escogencia no coincidieran con “los criterios de calidad propuestos en la selección de operadores” (ICBF, 2023).

En resumen, el tercer caso ilustra cómo procesos de control social que exigían transparencia y debido proceso parecen haber incidido para que una entidad pública realizara una auditoría al sistema de IA que había adoptado. Aún más, el caso también podría verse como uno en el que la exigencia de parte de la sociedad civil organizada frente a la opacidad de un algoritmo habría contribuido a que el Estado aceptara rendir cuentas sobre el uso del sistema.

5. Conclusiones y futuras avenidas de investigación

En este estudio identificamos cómo el Estado Colombiano ha adoptado diferentes instrumentos de política pública para implementar el modelo Estado Abierto, en general;

y deberes, principios y estándares de transparencia algorítmica, en particular. Además de estudiar las normas formales sobre transparencia algorítmica, el artículo explora las limitaciones prácticas de estos preceptos a través de un estudio de caso comparado.

La consagración de normas vinculantes sobre transparencia y la adopción de políticas sobre Estado Abierto no garantiza la efectividad de los objetivos perseguidos a través de la transparencia algorítmica. Los casos estudiados ilustran en particular la limitada disposición de diferentes entidades públicas para poner a disposición información que explique el funcionamiento de los sistemas en ejercicio de actividades de transparencia activa y pasiva.

Además, los casos estudiados ilustran cómo la aplicación de los estándares de transparencia puede estar limitada por factores tales como que la información no pueda ser entendida y usada efectivamente por terceros (*understandibility*), los cambios permanentes en el funcionamiento del sistema (*temporal instability*), la complejidad socio-técnica en la que operan, y los costos asociados a transparentar la información, entre otros (Diakopoulos, 2020).

Una de las limitaciones de este artículo es que no problematizó a profundidad el alcance de los deberes, principios y estándares de transparencia algorítmica. Diakopoulos (2020), por ejemplo, critica el ideal de transparencia algorítmica, señalando que su aplicación puede generar riesgos en determinadas situaciones, tales como que la información revelada se use por terceros para incidir en el resultado del algoritmo (*gaming y manipulation*), o cómo puede balancearse la transparencia algorítmica con otros derechos y/u objetivos de política pública, por ejemplo, la privacidad y la protección de datos personales, la libre competencia, y los derechos de propiedad industrial.

La literatura sobre transparencia algorítmica en Colombia es incipiente, razón por la que existen otras futuras avenidas de investigación que podrían explorarse a partir de los hallazgos de este artículo. Destacamos tres de ellas. En primer lugar, podría extender el estudio a la transparencia algorítmica respecto de la operación de entidades privadas, ya sea porque cumplan funciones públicas (por ejemplo, proveer servicios públicos) o porque sus actividades económicas tengan un alto impacto en la población (por ejemplo, los servicios financieros). En segundo lugar, sería oportuno estudiar los potenciales vacíos regulatorios en relación con la transparencia algorítmica en Colombia y la manera como se pueden presentar tensiones con legislaciones que protegen otros bienes jurídicos.

20. En la Guajira, en 2021 “(...) el proceso de selección realizado a través de BETTO posicionó a ASOMADORAS en el primer lugar de elegibilidad de los operadores [sin embargo] el ICBF decidió adjudicar a la Fundación para el Desarrollo Integral y Sostenible Energía Vital que ocupó el 4 puesto, argumentando que ASOMADORAS no cumple por experiencia” (Colmenares, 2021).
21. En Bucaramanga algunas de las organizaciones directamente afectadas por la nueva herramienta de selección, BETTO, fueron Las Madres Comunitarias de Floridablanca y la Cooperativa de Madres Comunitarias Coopmultiflor (Pineda, 2021).

Finalmente, podría explorarse el establecimiento de estándares de transparencia algorítmica que desarrollen con mayor detalle las obligaciones de las entidades públicas que utilicen SDA, tomando como punto de partida la propuesta planteada en la Tabla 1 del artículo. Existen pocos casos de estándares de esta naturaleza adoptados por otros Estados, tales como el *Algorithmic Transparency Recording Standard* desarrollado conjuntamente por el Central Digital and Data Office (CDDO) y el *Centre for Data Ethics and Innovation* (CDEI) del Reino Unido; la ley valenciana No. 1 del 13 de abril del 2022 (Cotino-Hueso, 2023); y como la Instrucción General que actualmente está preparando el Consejo para la Transparencia (CPLT) en Chile (CPLT, 2022; Lapostol et al., 2023). El reto de diseño, en relación con estos estándares, es que contribuyan a que la información transparentada sea relevante y útil para los actores involucrados, en otras palabras, que la transparencia sea “usable” (Diakopoulos, 2020).

Referencias

- Ada Lovelace Institute, AI Now Institute, Open Government, & Partnership. (2021). *Algorithmic accountability for the public sector. Learning from the first wave of policy implementation*. <https://www.opengovpartnership.org/documents/algorithmic-accountability-public-sector/>
- AIAAIC. (2023). *AI, Algorithmic, and Automation Incidents and Controversies—AIAAIC Repository* [dataset]. <https://www.aiaaic.org/aiaaic-repository>
- Berryhill, J., Heang, K. K., Clogher, R., & McBride, K. (2019). *Hello, World Artificial intelligence and its use in the public sector*. (OECD Working Papers on Public Governance, No. 36). OECD. <https://doi.org/10.1787/726fd39d-en>
- Bojórquez-Pereznieto, J. A. (2013). La caja negra del Estado: el reto del Gobierno Abierto. En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas, J. A. Bojórquez-Pereznieto (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 165-192). Itaip. http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/3584/Gobierno_abierto.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Brauneis, R., & Goodman, E. P. (2018). Algorithmic Transparency for the Smart City. *Yale Journal of Law and Technology*, 20, 103–176. HeinOnline.
- Buenadicha-Sánchez, C., Galdon, G., Hermosilla, M., Loewe, D., & Pombo, C. (2019). La gestión ética de los datos. *Inter-American Development Bank*. <https://doi.org/10.18235/0001623>
- Campos-Domínguez, E., & Corojan, A. (2013). Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas. En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas, J. A. Bojórquez-Pereznieto (coords.), *La Promesa del Gobierno Abierto* (pp. 119-137). Itaip. http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/3584/Gobierno_abierto.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CDDO & CDEI. (2021). *Algorithmic Transparency Recording Standard v2.1*. Central Digital and Data Office (CDDO) and Centre for Data Ethics and Innovation (CDEI). <https://www.gov.uk/government/publications/algorithmic-transparency-template>
- CDDO & CDEI. (2023). *Algorithmic Transparency Recording Standard—Guidance for Public Sector Bodies*. Central Digital and Data Office (CDDO) and Centre for Data Ethics and Innovation (CDEI). <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-for-organisations-using-the-algorithmic-transparency-recording-standard/algorithmic-transparency-recording-standard-guidance-for-public-sector-bodies>
- Chenou, J.M., & Rodríguez-Valenzuela, L. E. (2021). Habeas Data, Habemus Algorithms: Algorithmic Intervention in Public Interest Decision-Making in Colombia. *Law, State and Telecommunications Review*, 13(2), 56-77. <https://doi.org/10.26512/lstr.v13i2.34113>
- Cobo, C. (2013). Gobierno Abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas, J. A. Bojórquez-Pereznieto (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 101-118). Itaip. http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/3584/Gobierno_abierto.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Colmenares, L. A. (2021). BETTO y el ICBF de La Guajira. *Costa Noticias*. <https://costanoticias.com/betto-y-el-icbf-de-la-guajira-por-luis-alonso-colmenares-rodriguez/>
- CONPES. (2021). *Lineamientos de Política para la Implementación de un Modelo de Estado Abierto (Documento CONPES 4070)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 23. 20 de julio de 1991 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 74. 20 de julio de 1991 (Colombia).
- Contreras, D., & Pefaur, D. (2020). *Transparencia Algorítmica: buenas prácticas y estándares de transparencia en el proceso de toma de decisiones automatizadas* (Cuaderno de Trabajo No. 17). Consejo para la Transparencia (CPLT). <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2020/10/Transparencia-Algorítmica.pdf>
- Cotino-Hueso, L. (2023). Qué concreta transparencia e información de algoritmos e inteligencia artificial es la debida. *Revista Española de la Transparencia*, (16), 17-63. <https://doi.org/10.51915/ret.272>



- CPLT. (2022, 14 de junio). *Sector público chileno avanza en inédita normativa de transparencia algorítmica en América Latina*. Consejo para la Transparencia (CPLT). <https://www.consejotransparencia.cl/sector-publico-chileno-avanza-en-inedita-normativa-de-transparencia-algoritmica-en-america-latina/>
- Davies, T. (2020). *AI and the State of Open Data*. Data for Development. <https://www.d4d.net/news/ai-and-the-state-of-open-data/?s=03>
- Decreto 1263 de 2022. *Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de definir lineamientos y estándares aplicables a la Transformación Digital Pública*. 22 de julio de 2022
- Denis, G., Hermosilla, M., Aracena, C., Sanchez, R., Gonzales, N., & Pombo, C. (2021). *Uso responsable de IA para política pública: Manual de formulación de proyectos* (1a ed.). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003631>
- Diakopoulos, N. (2020). Transparency. En M. D. Dubber, F. Pasquale, & S. Das (eds.), *The Oxford Handbook of Ethics of AI* (pp. 197-213). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190067397.013.11>
- Directiva presidencial 03 de 2021. *Lineamientos para el uso de servicios en la nube, inteligencia artificial, seguridad digital y gestión de datos*. 15 de marzo de 2021.
- El Espectador. (2022, 6 de junio). *El cruce de versiones por funcionamiento del aplicativo Betto en el ICBF*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/el-cruce-de-versiones-por-funcionamiento-del-aplicativo-betto-en-el-icbf/>
- El Espectador. (2022, 16 de junio). *Fiscalía hará auditoría a software de Registraduría previo a elecciones, ¿por qué?*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/judicial/fiscalia-hara-auditoria-a-software-de-registraduria-previo-a-elecciones-por-que/>
- El Tiempo. (2022, 14 de junio). *Gustavo Petro dice que la Registraduría ha negado la auditoría de software*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/actualidad-electoral/petro-dice-que-la-registraduria-ha-negado-la-auditoria-de-software-680233>
- El Universal. (2022, 17 de junio). *Desautorizan a fiscal que ordenó auditoría a software de Registraduría*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.co/politica/desautorizan-a-fiscal-que-ordeno-auditoria-a-software-de-registraduria-CY6717631>
- Ferreiro-Yazigui, A. (2013). Causales de reserva y recursos: el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información. En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas, J. A. Bojórquez-Pereznieto (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 51-67). Itaip. http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/3584/Gobierno_abierto.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fundación Karisma. (2022). *Informe de la observación primera vuelta presidencial Colombia 2022. Alertas y recomendaciones sobre la implementación de tecnología de cara a la eventual segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2022*. Fundación Karisma. <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Informe-Observacion-primer-vuelta-1.pdf>
- Fundación Karisma. (2023, 18 de octubre). *Comunicado de prensa 02. Observación técnica a las elecciones regionales de 2023*. Fundación Karisma. <https://web.karisma.org.co/comunicado-de-prensa-02-observacion-tecnica-a-las-elecciones-regionales-de-2023-se-mantienen-restricciones-del-contratista-a-la-observacion/>
- Garrido, R., Lapostol, J. P., & Hermosilla, M. P. (2021). *Transparencia algorítmica en el sector público*. GOB LAB UAI; Consejo para la Transparencia. <https://goblab.uai.cl/wp-content/uploads/2021/10/ESTUDIO-TRANSPARENCIA-ALGORITMICA-EN-EL-SECTOR-PUBLICO-GOBLAB-CPLT-final....pdf>
- Guío, A., Tamayo, E., & Gómez-Ayerbe, P. (2021). *Marco ético para la inteligencia artificial en Colombia*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Gutiérrez, J. D. (2023, 6 de julio). *Repositorios y registros públicos de algoritmos*. Blog Foro Administración, Gestión y Política Pública. <https://forogpp.com/inteligencia-artificial/repositorios-y-registros-de-algoritmos/>
- Gutiérrez, J. D., & Muñoz-Cadena, S. (2023a). Adopción de sistemas de decisión automatizada en el sector público: cartografía de 113 sistemas en Colombia. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(270), 365-395.
- Gutiérrez, J. D., & Muñoz-Cadena, S. (2023b). Building a repository of public algorithms: Case study of the dataset on automated decision-making systems in the Colombian public sector. En L. Belli & W. B. Gaspar (eds.), *The Quest for AI Sovereignty, Transparency and Accountability: Official Outcome of the UN IGF Data and Artificial Intelligence Governance Coalition* (pp. 325-340). Getulio Vargas Foundation; FGV Direito Rio. https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/288/26421

- Gutiérrez, J. D., Muñoz-Cadena, S., & Castellanos-Sánchez, M. (2023). *Sistemas de decisión automatizada en el sector público colombiano* (Versión V1). Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.34848/YNICRT>.
- Gutiérrez R., J. D. (2020). Retos éticos de la inteligencia artificial en el proceso judicial. En ICDP (ed.), *Derecho Procesal. #NuevasTendencias. XLI Congreso Colombiano de Derecho Procesal* (pp. 499-516). Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP); Universidad Libre.
- ICBF. (2021, 30 de enero). *Conoce cómo fue el proceso de selección de operadores*. Portal ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. <https://www.icbf.gov.co/proceso-de-seleccion-servicios-integrales-de-primera-infancia-2021/proceso-seleccion-operadores>
- ICBF. (2023, 16 de noviembre). *Plataforma BETTO deja de ser herramienta de selección de operadores del ICBF*. Portal ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. <https://www.icbf.gov.co/noticias/plataforma-betto-deja-de-ser-herramienta-de-seleccion-de-operadores-del-icbf>
- La Libertad. (2022, 10 de junio). *Luis Guillermo Pérez sugiere auditoría forense a software de elecciones*. Diario La Libertad. <https://diariolalibertad.com/sitio/2022/06/10/luis-guillermo-perez-sugiere-auditoria-forense-a-software-de-elecciones/>
- Lapostol, J. P., Garrido, R., & Hermosilla, M. P. (2023). Algorithmic Transparency from the South: Examining the state of algorithmic transparency in Chile's public administration algorithms. En *2023 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAcT '23)*, Chicago, IL, USA (pp. 227-235). <https://doi.org/10.1145/3593013.3593991>.
- Ley 1712 de 2014. *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*. 6 de marzo de 2014.
- Ley 1755 de 2015. *Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. 30 de junio de 2015.
- Mera-Villamizar, D. (2022, 1 de agosto). *ICBF: el fracaso de Betto como síntoma*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/daniel-mera-villamizar/icbf-el-fracaso-de-betto-como-sintoma/>
- MOE. (2023, 10 de octubre). *Octavo informe presentado por la MOE a la Comisión Nacional para la Coordinación y seguimiento de los procesos electorales*. MOE - Misión de Observación Electoral. <https://www.moe.org.co/octavo-informe-presentado-por-la-moe-a-la-comision-nacional-para-la-coordinacion-y-seguimiento-de-los-procesos-electorales/>
- OGP. (2023). *The Skeptic's Guide to Open Government—2022 Edition*. Open Government Partnership - OGP. <https://www.opengovpartnership.org/skeptics-guide-to-open-government-2022-edition/>
- Oquendo, C. (2022, 16 de mayo). *Las cajas negras del 'software' electoral en Colombia*. El País. <https://elpais.com/internacional/2022-05-16/las-cajas-negras-del-software-electoral-en-colombia.html>
- Ortiz, J. (2022, 24 de mayo). *En plena crisis el Registrador le quitó dientes a la auditoría de las elecciones*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/en-plena-crisis-el-registrador-le-quito-dientes-a-la-auditoria-de-las-elecciones/>
- Pineda, J. L. (2021, 5 febrero). *Madres comunitarias en Bucaramanga exigen claridad en la contratación del Icbf*. Vanguardia. <https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/madres-comunitarias-en-bucaramanga-exigen-claridad-en-la-contratacion-del-icbf-IA3367208>
- Porter, Z., Zimmermann, A., Morgan, P., McDermid, J., Lawton, T., & Habli, I. (2022). Distinguishing two features of accountability for AI technologies. *Nature Machine Intelligence*, 4(9), 734-736. <https://doi.org/10.1038/s42256-022-00533-0>
- Porumbescu, G., Meijer, A., & Grimmelikhuijsen, S. (2022). *Government Transparency: State of the Art and New Perspectives*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678568>.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX (15), 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2013). Gobierno Abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. (5), 201-216.
- Resolución 666 del 24 de abril de 2020. *Por medio del cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia de Coronavirus COVID-19*. Ministerio de Salud y Protección Social. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolución%20No.%20666%20de%202020.pdf
- Resolución 7946 del 2021 [Instituto Colombiano de Bienestar Familiar]. *Por la cual se derogan las resoluciones 5743 de 2020, 6098 de 2020, 6694 de 2020, 320 de 2021 y 371 de 2021, y se unifica el procedimiento administrativo para la selección de contratistas habilitados en el Banco Nacional de Oferentes y las reglas para seleccionar a los contratistas, establecidas en el capítulo IV*. 21 de octubre de 2021. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/resolucion_no_7946-2021.pdf
- Reyes, N. (2021, 6 de febrero). *Madres comunitarias indignadas por plataforma Betto del ICBF*. Diario del Cesar. <https://www.diariodelcesar.com/archivos/125039/madres-comunitarias-indignadas-por-plataforma-betto-del-icbf/>



- Richardson, R. (2022). Defining and Demystifying Automated Decision Systems. *Maryland Law Review*, 81(3), 785-840.
- Sáenz, P., López, J., & Hernández, S. (2018). *Propuesta de protocolo de auditoría para el software de escrutinio de las elecciones de Colombia en 2018 (Artículo 45, Ley 1475 de 2011)*. Laboratorio de Seguridad digital y privacidad de la Fundación Karisma – KLAB, con la colaboración de La Misión de Observación Electoral – MOE. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2018/04/Protocolo-de-auditor%C3%ADa-para-el-software-de-escrutinio-de-las-elecciones-de-Colombia-en-2018.pdf>
- UNESCO. (2023a). *Ethical impact assessment: A tool of the Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO. <https://www.unesco.org/en/articles/ethical-impact-assessment-tool-recommendation-ethics-artificial-intelligence>
- UNESCO. (2023b). *Kit de herramientas global sobre IA y el estado de derecho para el poder judicial*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387331_spa
- Upegui-Mejía, J. C. (2020). *Acción de tutela formulada por el ciudadano Juan Carlos Upegui Mejía en contra de la Agencia Nacional Digital, el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social*.
- Urueña, R. (2019). Autoridad algorítmica: ¿cómo empezar a pensar la protección de los derechos humanos en la era del “big data”? *Latin American Law Review*, 1(2), 99-124.
- Valderrama, M., Hermsilla, M. P., & Garrido, R. (2023). *State of the Evidence: Algorithmic Transparency*. Open Government Partnership; GobLab (Universidad Adolfo Ibáñez). <https://www.opengovpartnership.org/documents/state-of-the-evidence-algorithmic-transparency/>
- Venturini, J. (2021). *Informe Observatorio Covid-19 del Consorcio Al Sur: Un análisis crítico de las tecnologías desplegadas en América Latina contra la pandemia*. Al Sur. <https://www.alsur.la/sites/default/files/2021-06/Informe%20Observatorio%20Covid-19%20del%20Consorcio%20Al%20Sur%282%29.pdf>
- W Radio. (2021, 3 de marzo). *Trabajadores del ICBF denuncian irregularidades en plataforma para atender a niños*. W Radio. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/trabajadores-del-icbf-denuncian-irregularidades-en-plataforma-para-atender-a-ninos/20210303/nota/4114097.aspx>
- Wirtz, B. W., & Müller, W. M. (2019). An integrated artificial intelligence framework for public management. *Public Management Review*, 21(7), 1076-1100. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1549268>.



Soliloquios

Fotografía

Tuiteando la democracia ¿El poder de 280 caracteres?: desafíos y oportunidades de Twitter (X) para el Estado Abierto.

Tweeting democracy the power of 280 characters: twitter's challenges and opportunities (X) for the Open Government

Juan Federico Pino Uribe 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador.

jfpinofl@flacso.edu.ec

Andrés Lombana-Bermúdez 

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

andresa.lombana@javeriana.edu.co

Liliana María Gómez Céspedes 

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

lilianagomez@javeriana.edu.co

Resumen

Ante el creciente y extendido uso de Twitter¹ como herramienta de comunicación gubernamental, resulta relevante explorar su relación con el desarrollo del Estado Abierto. En este artículo, a través de una metodología que combina la reflexión teórica y el análisis de fuentes secundarias, se examinan las implicaciones técnicas, políticas y sociales de Twitter en las políticas del Estado Abierto. El análisis se centra en desagregar la interactividad de Twitter en tres: entendiendo la plataforma digital como red social, medio de comunicación de nicho y espacio de opinión pública. Se evidencia que Twitter presenta tanto retos como oportunidades para el Estado Abierto, ya que, si bien ofrece mayor visibilidad y transparencia, también genera dinámicas de polarización y desorden informativo que alimentan la posverdad. Además, se destaca que Twitter desempeña un papel significativo en la configuración de la agenda política y la opinión pública, aunque no se presenta como una esfera pública racional. En consecuencia, abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades que ofrece Twitter resulta fundamental para fortalecer el Estado Abierto desde diferentes concepciones de la democracia en la era digital.

Palabras clave: Twitter, democracia, comunicación política, Estado Abierto.

Abstract

In the face of the growing and widespread use of Twitter as a tool for government communications, it is relevant to explore its relationship with the development of the Open Government. This article examines the technical, political, and social implications of Twitter in Open Government policies through a methodology that combines theoretical reflection and analysis of secondary sources. It focuses on analyzing the dimensions of Twitter as a social network, niche communication medium, and public opinion space. It becomes evident that Twitter presents both challenges and opportunities for the Open Government, as it offers greater visibility and transparency while also generating dynamics of polarization and disinformation that fuel post-truth. Furthermore, it is highlighted that Twitter plays a significant role in shaping the political agenda and public opinion, albeit not presenting itself as a rational public sphere. Consequently, addressing these challenges and leveraging the opportunities offered by Twitter is essential for strengthening the Open Government within different conceptions of democracy in the digital era."

Keywords: Twitter, democracy, government communications, Open Government.

1. En este texto nos referiremos a Twitter, aunque el pasado 24 de julio de 2023 cambió su nombre a X. Sin embargo, esta reflexión se realizó cuando la plataforma todavía se llamaba Twitter y no había cambiado aún sus condiciones y términos de uso.

Artículo: Recibido el 12 de julio de 2023 y aprobado el 23 de octubre de 2023

Cómo citar este artículo:

Pino Uribe, J. F., Lombana Bermúdez, A. & Gómez Céspedes, L. M. (2023) Tuiteando o “posteando” la democracia ¿El poder de 280 caracteres?: desafíos y oportunidades de Twitter (X) para el Estado abierto. *Reflexión política* 25(52), pp. 23-38. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4741>

Introducción

El Estado abierto es un modelo de gobierno que se basa en los principios fundamentales de transparencia, responsabilidad y participación (Schmidhuber et al., 2021) que cada vez más democracias implementan para mejorar la relación entre gobernantes y ciudadanos. El Estado Abierto, entonces, se alinea estrechamente con los valores y principios democráticos, ya que busca fortalecer la relación entre los ciudadanos y el gobierno, promoviendo una mayor apertura, colaboración e inclusión en la toma de decisiones (Oszlak y Kaufman, 2011). En una sociedad democrática, es esencial que los ciudadanos tengan acceso a la información y puedan participar activamente en los asuntos públicos.

El Estado Abierto amplía el alcance de la democracia al hacer que los gobiernos sean más accesibles y responsables ante sus ciudadanos. Al ser transparente en sus operaciones y decisiones, el gobierno proporciona a los ciudadanos la información necesaria para comprender y evaluar su desempeño. Además, la rendición de cuentas es un pilar fundamental del Estado Abierto (Janssen et al., 2012). Los gobiernos deben ser responsables ante los ciudadanos por sus acciones y decisiones, respondiendo a las necesidades y preocupaciones de la sociedad. Esto implica establecer mecanismos que permitan a los ciudadanos supervisar y evaluar la gestión gubernamental, fomentando así la confianza y la legitimidad de las instituciones democráticas (Camaj, 2016). La participación ciudadana es otro elemento esencial del Estado Abierto y la democracia. Los gobiernos deben crear espacios y oportunidades para que los ciudadanos puedan involucrarse activamente en la toma de decisiones (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Esto significa escuchar y tener en cuenta las voces de los ciudadanos, permitiéndoles influir en las políticas públicas y contribuir a la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

En este contexto, Twitter desempeña un papel destacado al proporcionar una plataforma de comunicación y participación directa entre los ciudadanos y el gobierno. Al utilizar Twitter, los ciudadanos pueden expresar sus opiniones, plantear preguntas y participar en debates sobre asuntos de interés público. Al mismo tiempo, los gobiernos pueden utilizar esta plataforma para compartir información relevante, recibir comentarios de los ciudadanos y fomentar la colaboración en la toma de decisiones (en el caso de X, todavía se está transformando la relación entre el sistema político y los ciudadanos y otras alternativas como Threads no han tenido el alcance que se esperaba).

Por consiguiente, resulta relevante justificar el estudio de Twitter como un espacio en el que incursionan las dinámicas de Estado Abierto. En primer lugar, Twitter se ha convertido en una plataforma digital de comunicación masiva, donde ciudadanos, políticos y organizaciones pueden expresar sus ideas, debatir y participar en temas políticos. Por otro lado, el análisis de Twitter como espacio de Estado Abierto ofrece la oportunidad de comprender cómo las tecnologías de la información y la comunicación están transformando la relación entre ciudadanos y gobierno. Además, permite examinar cómo se manifiestan los principios del Estado Abierto, como la transparencia, la participación y la colaboración, en un contexto virtual. En este sentido, el estudio de Twitter como espacio donde se pueden desarrollar obstáculos y oportunidades para el Estado Abierto contribuye a una mejor comprensión de cómo las plataformas digitales influyen en la conformación de la esfera pública y en la democracia. Por lo cual es pertinente preguntarse ¿Cómo las dinámicas políticas y funcionamiento de Twitter pueden incidir en los retos y posibilidades de las estrategias de Estado Abierto en las democracias contemporáneas?

Para abordar este interrogante, el artículo aborda la temática del Estado Abierto como parte fundamental de la comunicación gubernamental en Twitter. Se analizan las implicaciones y oportunidades que este enfoque ofrece en el contexto digital, a través de una metodología que combina la reflexión teórica y el análisis de fuentes secundarias. En el artículo se explora cómo Twitter puede ser utilizado como una herramienta para fomentar la apertura y la rendición de cuentas por parte



de los gobiernos, así como para fortalecer la relación entre los ciudadanos y las instituciones políticas, pero a su vez puede obstaculizar la consolidación del Estado Abierto, específicamente al ser una plataforma que puede generar desorden informativo y polarización, dificultando la relación entre los ciudadanos y el Estado. El artículo está organizado en cuatro secciones: en primer lugar, se aborda la forma como el Gobierno Abierto es necesario y la importancia de una herramienta como Twitter en procesos de comunicación gubernamental. En la segunda sección se habla de la comunicación política como un lugar en donde se analizan y construyen relaciones. En la tercera sección se habla sobre Twitter y la fijación de la agenda, un espacio en donde conviven actores políticos y mediáticos junto con otros líderes de opinión. Para finalizar con la cuarta sección en la cual se observa a Twitter desde tres lugares: red social, lugar de opinión y medio de comunicación y su relación diferenciada con el Estado Abierto.

Tuiteando entre distintas democracias y la importancia del Estado Abierto

En el análisis de las diversas formas en que los procesos comunicacionales inciden en la democracia, resulta relevante establecer y discutir de manera precisa el concepto que se abordará en este artículo. Según Sartori (2007), la democracia se define como un mecanismo para seleccionar líderes a través del voto y como un sistema que pone énfasis en las políticas deseables para la convivencia social, mediante la participación y el debate público entre ciudadanos y políticos, quienes guían la acción estatal. Por otro lado, O'Donnell (1993) sostiene que la democracia es un conjunto de reglas y procedimientos que regulan y limitan las diversas formas de acceso y mantenimiento del poder político a través de elecciones competitivas que permiten la alternancia de las élites políticas en la sociedad. Schumpeter (1983, p. 358), por su parte, propone una definición minimalista de democracia, entendida como un sistema institucional en el cual los líderes políticos adquieren el poder de decidir a través de una competencia electoral por el voto del pueblo. Esta definición se centra en considerar a un Estado como democrático únicamente si se llevan a cabo elecciones competitivas entre dos o más contendientes, relegando la participación democrática de la ciudadanía a un papel relevante solo en el momento de la elección, mientras que el debate público y la presentación de propuestas quedan confinados a las élites políticas que compiten por el voto ciudadano.

No obstante, esta definición minimalista ha sido objeto de críticas de Karl (1986), quien señala que, al centrarse exclusivamente en la dimensión electoral del régimen democrático, no se incorporan dimensiones importantes de la democracia, como la autonomía de las autoridades elegidas respecto a otros poderes públicos y las garantías para el cumplimiento de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos por parte de los Estados. Otros autores han subrayado la insuficiencia de esta definición para abarcar la relevancia del debate público entre ciudadanos y con el Estado para la construcción y consolidación de un régimen democrático. Esta concepción de la democracia se percibe como completamente vertical y unidireccional, con las élites políticas dirigiendo sus mensajes exclusivamente hacia los ciudadanos con el propósito de obtener su voto, relegando el debate a un aspecto marginal y accesorio limitado a los momentos electorales.

Además de la capacidad de elegir líderes gubernamentales a través de elecciones, un régimen político para ser considerado democrático debe garantizar derechos mínimos, como la libertad de expresión, de asociación y la diversidad de fuentes de información, de manera que se pueda estructurar un debate público en el cual los ciudadanos puedan formular, expresar y respaldar diversas preferencias políticas. En este sentido, la democracia procedimental (*dahliana*) se complementa con la definición liberal, ya que ambas reconocen la importancia de una ciudadanía deliberante, capaz no solo de manifestar sus preferencias, sino de construirlas a través de un debate informado y racional en el ámbito de una esfera pública (Sartori, 2007). Asimismo, el adjetivo “liberal”, al complementar a la democracia, hace referencia a aquellos regímenes en los que existen instituciones independientes que buscan salvaguardar también los derechos de las minorías étnicas y religiosas. De este modo, la democracia liberal se puede entender como una combinación de derechos individuales y gobierno popular (Mounk, 2018). En consecuencia, el término “liberal” se configura en un espacio o esfera pública (Habermas, 1981) en el que imperan el Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos y el respeto por la libertad individual (Mouffe, 2012, p. 20). Va más allá de ser meramente una “forma de gobierno”. Como afirma Sartori (2010), es pertinente evaluar cuánta democracia posee una democracia, es decir, en qué medida es verdaderamente democrática, y, asimismo, en qué medida una comunidad política en su totalidad lo es (p. 68). En relación con este tema y la percepción que los ciudadanos tienen sobre la democracia, Wike y Fetterolf (2018) llevó a cabo un estudio sobre la visión de algunos ciudadanos del mundo acerca de este

sistema de gobierno, concluyendo que las visiones negativas de la democracia están más extendidas en países con baja afiliación política.

Adicionalmente, es fundamental destacar la importancia del Estado Abierto en el contexto de la democracia. El Estado Abierto implica la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones públicas. Al fomentar la apertura y accesibilidad de la información gubernamental, así como la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones, se fortalece la democracia al permitir una mayor rendición de cuentas, legitimidad y calidad en las políticas públicas (Schmidhuber et al., 2021). En este sentido, el Estado Abierto

complementa y fortalece los principios democráticos al promover la inclusión, la transparencia y la responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos (Janssen et al., 2012). La apertura del gobierno propicia una mayor confianza ciudadana, al tiempo que empodera a los individuos para que participen activamente en la toma de decisiones que afectan sus vidas y comunidades. Así, el Estado Abierto se erige como una herramienta fundamental para construir y fortalecer una democracia efectiva y responsable (Abdulkareem et al., 2022).

Las anteriores definiciones y su relación con la idea de Estado Abierto se presentan esquematizadas en la tabla 1.

Tabla 1. Principales características de los tipos de democracia

Tipos de democracia	Atributos	Autores	Ideas de Estado Abierto
Minimalista	Alternancia, competencia	Schumpeter (1994)	Transparencia en la competencia electoral
Procedimental	Alternancia, competencia, derechos civiles y políticos que garanticen la deliberación	Dahl (1989)	Participación ciudadana en los procesos deliberativos
Liberal	Alternancia, competencia, derechos civiles y políticos, libertades y deliberación pública	Mounk (2018)	Acceso a la información y libertad de expresión

Fuente: elaboración propia.

La comunicación política se convierte en un tema fundamental para el análisis de la democracia electoral y liberal y su relación con el Estado Abierto. En este sentido, permite identificar cómo en el sistema democrático se intercambian y coexisten discursos contradictorios que buscan legitimidad dentro de aquello llamado por Habermas la esfera pública. Además, resulta evidente, como se ve en este trabajo, que esta esfera pública es solamente un espacio de opinión pública. Es importante destacar que las plataformas como Twitter cada vez tienen una mayor influencia en la conformación de estas discusiones y discursos. En el marco del Estado Abierto, la democracia minimalista encuentra una conexión directa con la transparencia electoral. En consecuencia, el acceso a información sobre los procesos electorales, los candidatos y los resultados permite a los ciudadanos tener un conocimiento más amplio y fundamentado para ejercer su voto de manera informada. Además, la competencia entre los candidatos se ve favorecida al contar con reglas claras y la posibilidad de fiscalización por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Por su parte, en la democracia procedimental, la participación ciudadana y la garantía de derechos civiles y políticos son elementos clave del Estado Abierto. En este sentido, la apertura del gobierno a la

ciudadanía, mediante la consulta y la participación en la toma de decisiones, fortalece la legitimidad democrática y promueve una mayor representatividad en las políticas públicas. Asimismo, la existencia de mecanismos que protejan y garanticen los derechos civiles y políticos es esencial para asegurar la igualdad de oportunidades y el ejercicio pleno de la ciudadanía. En el caso de la democracia liberal, el Estado Abierto se vincula tanto con la transparencia como con la deliberación pública. En este sentido, la transparencia gubernamental asegura la rendición de cuentas y la fiscalización de las instituciones. De igual manera, la deliberación pública fomenta el intercambio de ideas, la diversidad de opiniones y la construcción colectiva de políticas. Además, las libertades individuales y la protección de los derechos de minorías étnicas y religiosas forman parte integral del Estado Abierto en una democracia liberal en la cual la comunicación política es un aspecto central del ejercicio del Gobierno Abierto.

La comunicación política, un lugar de relaciones

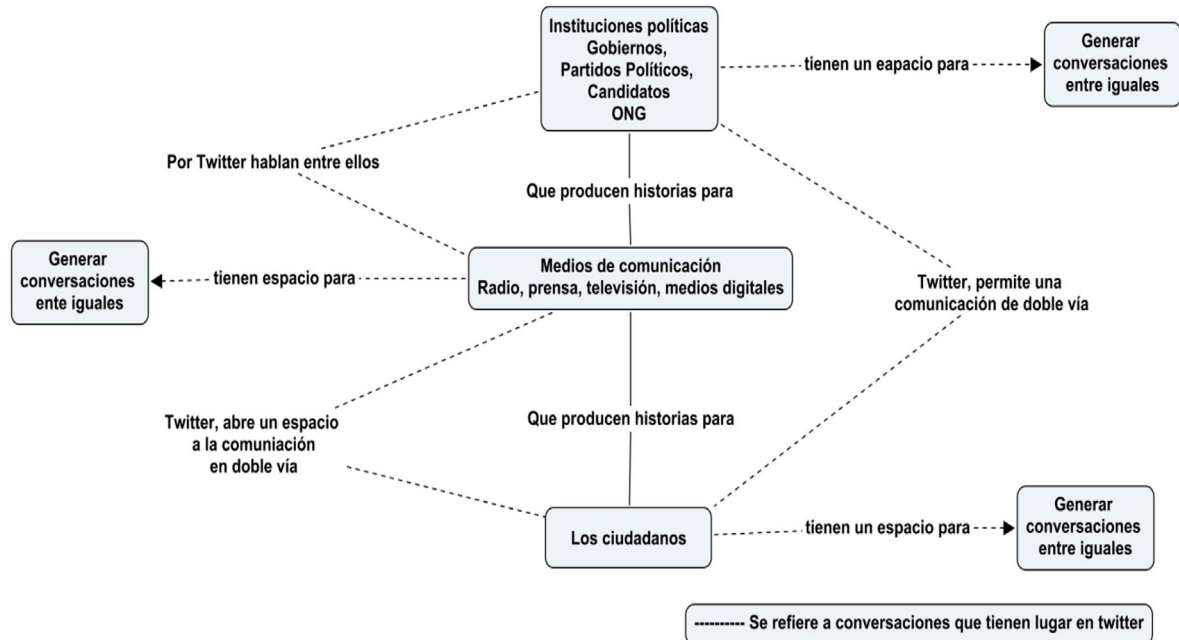
La comunicación política, como asegura Mazzoleni (2010), plantea las relaciones que se construyen entre personas, entorno, información y tecnología y en las

que participan los sistemas políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos, teniendo en cuenta el intercambio y la confrontación de los contenidos de interés público-político. Al hablar del sistema político se hace referencia a las instituciones políticas del país (ejecutivo, legislativo, judicial); también están los partidos, movimientos y grupos de presión (aquellos que tienen como objetivo conquistar el poder o imponer decisiones). La comunicación política es, entonces, todo espacio en el que el compartir información genera tensiones que afectan las conductas a través de posibles relaciones de poder y lo característico de la política es el ejercicio de ese poder. Se trata de un escenario en el que los seleccionadores, aquellos que son la minoría y en muchos casos las élites, deciden cuáles son las selecciones que pueden hacer las mayorías (en algunos casos en detrimento de las minorías).

En este contexto, el concepto de Estado Abierto se vuelve relevante. El Estado Abierto se refiere a un conjunto de políticas y prácticas que promueven la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones gubernamentales. En este sentido, el Estado Abierto busca establecer un nuevo paradigma de relación

entre los ciudadanos y las instituciones políticas, fomentando la apertura y la rendición de cuentas. Es importante destacar lo que asegura Mercier (2012), que para los actores del mundo de la política es fundamental comunicarse y estar en los medios, como lo expone Castells (2009): “Quien no está en los medios no existe”. Esto se aplica también a la comunicación política en Twitter, donde la plataforma juega un papel crucial para mantenerse vigente en la opinión pública y para configurar múltiples agendas. La relación entre Estado Abierto y comunicación política en Twitter radica en la posibilidad que brinda esta red social de establecer canales de comunicación directa entre los ciudadanos y los representantes políticos, facilitando la participación y el diálogo en tiempo real. El Estado Abierto se integra dentro del marco de la comunicación política, ya que busca promover la transparencia y la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales. Twitter se convierte en un espacio fundamental para la comunicación política, permitiendo a los actores políticos estar presentes en los medios y establecer un diálogo directo con los ciudadanos, lo cual potencia la interacción y la influencia en la configuración de las agendas políticas.

Figura 1. Flujograma de comunicación política en Twitter



Fuente: tomado de Gómez (2016).

En este caso, la comunicación gubernamental juega un papel primordial en la construcción de agendas, ya que es allí donde los múltiples actores luchan por tener la atención y lograr imponer los temas que para cada uno son

relevantes en momentos determinados. En este contexto, el Estado Abierto se convierte en un catalizador que potencia esta dinámica al fomentar la participación ciudadana y la apertura en la toma de decisiones gubernamentales. Al promover la

transparencia y la colaboración, el Estado Abierto brinda a los ciudadanos y grupos de interés la oportunidad de influir en la agenda política y de garantizar que sus preocupaciones y demandas sean tomadas en cuenta. La comunicación política en Twitter se convierte en una herramienta estratégica para los actores políticos en este escenario, permitiéndoles difundir sus mensajes, generar debate y movilizar a la opinión pública en torno a sus propuestas. Así, la intersección entre Estado Abierto, comunicación política y redes sociales como Twitter se convierte en un espacio clave donde se articulan los intereses y las demandas de la sociedad con las decisiones políticas, promoviendo una mayor participación ciudadana y una democracia más inclusiva y deliberativa.

La agenda setting en Twitter, un juego de espejos

El fenómeno del Estado Abierto y su relación con Twitter ha reavivado el concepto de *agenda setting* en la era digital. Mientras que en el pasado eran los medios de comunicación los únicos encargados de dirigir nuestras conversaciones y determinar sobre qué debíamos hablar, en la actualidad son las redes sociales, como Twitter, las que moldean el curso de las conversaciones a través de etiquetas temáticas, conocidas como *hashtags*. Estos *hashtags* se convierten en los temas relevantes que fijan la agenda en este nuevo escenario mediático. Como afirma Raquel Rubio García (2014), Twitter se ha convertido en un reflejo de la agenda pública, donde los temas más populares (*trending topics*) dictan la tendencia informativa y generan un impacto acumulativo en la cognición de las personas.

A diferencia de los medios tradicionales, que jerarquizan y despliegan ciertos temas de acuerdo con sus lógicas editoriales y audiencias específicas, en el ecosistema digital los efectos de la *agenda setting* son impredecibles e incontrolables debido al uso masivo de las redes sociales. En este contexto, la teoría de agenda setting sigue siendo relevante para estudiar la intersección entre las *agendas mediáticas* y políticas, así como para comprender los cambios de actitud de los ciudadanos al votar. Los medios influyentes ahora comparten espacio con las redes sociales, donde se generan tensiones para construir múltiples agendas, en las que convergen opiniones superpuestas y, en ocasiones, incluso información falsa. Aunque las redes sociales, especialmente Twitter, tienen una enorme influencia en la

configuración de la opinión pública, son escasos los estudios que se enmarcan en la teoría de *agenda setting* aplicada a esta plataforma. Investigaciones como la de Parmelee (2013) han demostrado que los tuits de los líderes políticos pueden influir en la cobertura mediática de temas y en la construcción de la agenda. Además, Raquel Rubio García (2014) ha explorado la relación entre la agenda de los medios y la agenda pública reflejada en Twitter, encontrando una estrecha correspondencia entre ambas. Esto respalda la idea de que los *trending topics* se han convertido en la nueva forma de establecer agenda, en la cual los temas adquieren relevancia en función de su exposición y del impacto acumulativo en la cognición de las personas.

En el entorno digital, especialmente en Twitter, la conversación se multiplica y se vuelve caótica. Los estudios de comunicación política se enfrentan al desafío de encontrar un sistema de rastreo que permita identificar actores, rutas de sentido y matrices de pensamiento en este "rizoma" contemporáneo. Siguiendo la metáfora del rizoma acuñada por Deleuze y Guattari (1976), Twitter se asemeja a una red asimétrica y dispersa, en la cual cualquier punto puede estar conectado con cualquier otro. Es en esta red que se forman los puntos de fuga, representados por los nodos que inician interacciones y debates a partir de temas ajenos a la agenda inicial. Los analistas deben seguir las ramificaciones de las conversaciones de los usuarios para comprender cómo se alejan o se acercan a la etiqueta original y qué atajos toman para darle permanencia y resonancia en ese nicho virtual.

En este contexto, el estudio del flujo de información, las interacciones y las redes, se vuelve fundamental para comprender la influencia de Twitter en la democracia y para codificar la agenda en torno a la construcción y fortalecimiento del Estado Abierto. Es necesario cruzar tres agendas: la política, proveniente de las campañas electorales y partidos políticos; la pública, generada por los usuarios que debaten en torno a los *hashtags* de los voceros y la campaña; y la mediática, que retroalimenta y retoma la agenda pública mediante líderes de opinión ubicados tanto en los medios como en las redes sociales. Twitter se ha convertido en una plataforma clave para catalizar el Estado Abierto, ya que desempeña un papel determinante en la *agenda setting*. Los *hashtags* se convierten en etiquetas que marcan tendencia y moldean la conversación en torno a temas específicos. Aunque la influencia de las redes sociales en la opinión pública es innegable, aún queda mucho por



explorar en cuanto a la teoría de la *agenda setting* aplicada a Twitter. El desafío para los estudios de comunicación gubernamental radica, entonces, en encontrar formas de rastrear y comprender la conversación que se genera en esta plataforma, identificando actores, rutas de sentido y matrices de pensamiento en este entramado digital en constante evolución.

La relevancia de Twitter como plataforma de Estado Abierto y su relación con la *agenda setting* se fundamenta en su capacidad para amplificar la voz de los ciudadanos y permitir la participación en los asuntos públicos. A través de los *hashtags*, los usuarios pueden introducir nuevos temas de discusión y poner en agenda cuestiones relevantes que pueden ser ignoradas por los medios tradicionales. En algunos casos y para ciudadanos informados e interesados en política, la naturaleza abierta y descentralizada de Twitter les permite convertirse en un nodo influyente en la conversación. Esto implica que los actores políticos y las organizaciones gubernamentales deben estar atentos a las tendencias y los debates que se generan en la plataforma, ya que estos pueden afectar la percepción pública y la toma de decisiones. La utilización de los tuits de los líderes políticos como fuente de información para los periodistas y editores ha demostrado tener un impacto directo en la construcción de la agenda mediática. Estos *tuits* no solo moldean la cobertura de los temas, sino que también influyen en las fuentes entrevistadas y en las citas utilizadas en las noticias. De esta manera, los líderes políticos se convierten en actores clave en la configuración de la agenda política y en la interacción entre las agendas mediáticas y políticas. No obstante, es importante destacar que el análisis de la *agenda setting* en Twitter presenta desafíos particulares que dificultan el seguimiento de los temas y su evolución a lo largo del tiempo. Además, la viralización de información falsa y la manipulación de la opinión pública representan riesgos que deben abordarse. En este sentido, el estudio rizomático propuesto por Anderson (2016) ofrece una perspectiva valiosa para comprender la complejidad de los ecosistemas de noticias en Twitter. Este enfoque se centra en el análisis del flujo de información, las redes y las interacciones, permitiendo identificar patrones, influencias y dinámicas en la conversación en línea.

En última instancia, la relación entre *agenda setting*, Twitter y Estado Abierto puede entenderse como un juego de espejos en el que los medios tradicionales ya no son los únicos protagonistas en la configuración de la agenda

pública, sino que las redes sociales, como Twitter, han emergido como poderosos actores en la definición de lo que se discute y se considera relevante en esta otra esfera pública. A través de los *hashtags* y la participación de los usuarios, Twitter se convierte en un escenario donde las múltiples agendas convergen y se entrelazan. En este entorno digital, la teoría de *agenda setting* sigue siendo relevante para comprender cómo se construyen y se transforman las agendas mediáticas y políticas en el espacio horizontal y descentralizado de Twitter. En este ecosistema de información y opiniones, no hay puntos centrales de control, sino una multiplicidad de nodos dispersos y asimétricos. Cualquier punto puede conectarse con cualquier otro, lo que genera un flujo constante de interacciones y conexiones impredecibles.

La comunicación política en Twitter, expansión y centralidad

Las plataformas digitales en Internet, como Twitter, han adquirido un papel significativo en el complejo sistema de comunicación política de las democracias contemporáneas. Estos espacios virtuales permiten a los ciudadanos interactuar, relacionarse, crear y compartir contenido, y construir comunidades y audiencias con personas conocidas o desconocidas. Su surgimiento en la primera década del siglo XXI ha facilitado la circulación de información entre un gran número de individuos y ha fomentado la creación de múltiples públicos y audiencias. La rápida evolución y el crecimiento de las redes sociales han transformado no solo la forma en que los ciudadanos acceden y diseminan información, sino también la manera como los medios tradicionales producen y distribuyen sus contenidos. En la sociedad de la información, la comunicación política se ha convertido en un sistema complejo en el que los contenidos generados tanto por los medios tradicionales como por los ciudadanos coexisten, circulando de manera dinámica y con menos filtros editoriales y de calidad.

Esta expansión de las redes sociales ha dado lugar a una amplia gama de información que se distribuye a través de la vasta red de comunicaciones. Esta información varía desde reportajes basados en hechos e investigaciones de periodistas profesionales hasta rumores, parodias y noticias falsas. Uno de los efectos de esta mayor circulación de contenidos diversos en términos de calidad es el aumento de discursos radicales, de odio y de la difusión de noticias engañosas, que

tienden a fomentar la polarización política. Las redes sociales, y en particular las audiencias que se crean en ellas, pueden convertirse en cámaras de eco donde la información sesgada se amplifica. En este contexto, la expansión de las redes sociales digitales y el declive de los medios tradicionales presentan tanto oportunidades como riesgos para el desarrollo de la democracia. Por un lado, existe la posibilidad de fomentar una discusión pública más informada, permitiendo que más personas participen y se involucren en la toma de decisiones políticas. Por otro lado, la información problemática que prolifera en las redes sociales puede llevar a que la gente tome decisiones políticas basadas en la rabia y la mentira, en lugar de buscar un diálogo informado y el uso de la razón.

Clare Wardle y Hossein Derakhshan (2017) acuñaron el término "desorden informativo" para explicar la complejidad y la variedad de información problemática que circula en los medios de comunicación contemporáneos y en las redes sociales digitales. De acuerdo con ellos, el desorden informativo se caracteriza por la circulación de tres tipos de información problemática: desinformación, información errónea (*misinformation*, en inglés) y la información nociva (*malinformation*, en inglés). La desinformación es información falsa creada deliberadamente para atacar a una persona, un grupo social, una organización, un partido político o un país. La información errónea es información que, aun siendo falsa, no ha sido creada con la intencionalidad de causar daño. Por su parte, la información nociva es información verdadera, pero que se utiliza intencionalmente para causar daño.

En este sentido, resulta fundamental analizar a Twitter y otras redes sociales desde sus múltiples dimensiones, entendiendo su influencia en la comunicación política y en el desarrollo de la democracia. Esto implica estudiar tanto sus aspectos positivos como la participación ciudadana, la movilización social y el acceso a información diversa, como también sus desafíos, como la polarización, el desorden informativo y la amplificación de discursos extremos que conducen a deslegitimar al adversario político (Uribe y Cely, 2023). Abordar estas cuestiones de manera analítica nos permite comprender mejor el impacto de las redes sociales en el Estado Abierto y en la configuración de la esfera pública digital.

Twitter, una propuesta desde tres dimensiones

Hasta este punto, se ha planteado que la comunicación gubernamental desempeña un papel en la construcción y expresión de las decisiones

políticas en una democracia. En este contexto, resulta crucial analizar el impacto de Twitter en la democracia y cómo esto condiciona las dinámicas del Estado Abierto, especialmente en un entorno en el cual lo virtual adquiere cada vez más relevancia en las discusiones públicas y en la formación de preferencias por parte de los ciudadanos. Ante esta realidad, los autores de este texto proponen que Twitter, debido a su complejidad, puede ser comprendido y caracterizado en el Estado Abierto desde tres dimensiones interrelacionadas: como una red social, como un medio de comunicación de nicho y como un espacio de opinión.

En primer lugar, Twitter puede ser considerado como una red social, ya que proporciona un espacio virtual en el cual los ciudadanos pueden interactuar, establecer relaciones y crear comunidades en línea. A través de la plataforma, los usuarios pueden seguir y ser seguidos por otros, lo que les permite establecer conexiones con personas conocidas, redes articuladas o desconocidas con las que se puede tener alguna proximidad, y redes de comportamiento (Boyd y Crawford, 2012). Esta dimensión de red social en cualquiera de sus formas fomenta la participación ciudadana, la cual se manifiesta en la generación de debates, la difusión de información y la formación de colectivos en torno a intereses comunes. En segundo lugar, Twitter puede ser entendido como un medio de comunicación de nicho. A diferencia de los medios de comunicación tradicionales, Twitter permite a los usuarios seleccionar y personalizar la información que reciben al elegir a quiénes seguir y qué contenido consumir. Esto implica que cada usuario puede tener una experiencia única en función de sus preferencias y elecciones individuales. Además, la plataforma facilita la difusión de información en tiempo real, lo que contribuye a la rápida propagación de noticias y eventos. En tercer lugar, Twitter puede ser considerado como un espacio de opinión en el cual los usuarios pueden expresar y compartir sus puntos de vista sobre una amplia gama de temas políticos y sociales. A través de los mensajes cortos y concisos de los "tuits", los individuos pueden manifestar sus opiniones, generar debates y participar en conversaciones públicas. Esta dimensión de Twitter como espacio de opinión contribuye a la formación de la opinión pública, influyendo en la agenda política y en la visibilidad de ciertos temas y perspectivas. En el contexto del Estado Abierto, estas tres dimensiones de Twitter adquieren relevancia. La plataforma proporciona una vía de comunicación directa entre los ciudadanos y los actores políticos, permitiendo



una mayor transparencia y accesibilidad en la interacción entre ellos. Asimismo, Twitter facilita la participación ciudadana al ofrecer un espacio

para expresar demandas, realizar seguimiento a las acciones gubernamentales y colaborar en la toma de decisiones.²

Tabla 2. Dimensiones de Twitter y retos para el Estado Abierto

Dimensiones de Twitter	Características	Desventajas para el Estado Abierto	Oportunidades para el Estado Abierto
Red social	Interacción y creación de comunidades en línea	- Riesgo de difusión de desinformación y noticias falsas	- Facilita la participación ciudadana y el diálogo abierto
Medio de comunicación	Personalización y difusión de información en tiempo real	- Amplificación de la polarización y confrontación en el debate público	- Permite una comunicación directa y transparente con los ciudadanos
Espacio de opinión	Expresión y circulación de puntos de vista	- Posibilidad de manipulación de la opinión pública	- Promueve la diversidad de perspectivas y la inclusión ciudadana

Fuente: elaboración propia.

Twitter como red social

Twitter, como una red social, juega un papel fundamental en la interacción y la construcción de comunidades en línea. Los usuarios tienen la capacidad de conectarse con personas afines a sus intereses políticos, formando grupos o cámaras de eco, donde pueden compartir información, opiniones y debatir sobre temas de relevancia política. Esta interconexión entre usuarios con agendas políticas similares les proporciona un espacio para la participación ciudadana, en el cual pueden unirse en torno a causas comunes, organizar eventos o movilizaciones, y colaborar en la difusión de información y propuestas políticas.

Además, la naturaleza pública de Twitter permite que los ciudadanos sigan y sean seguidos por líderes políticos, periodistas y expertos en diferentes áreas (Carrasco-Polaino et al., 2021). Esto brinda la oportunidad de establecer un diálogo directo con actores políticos y acceder a información de primera mano, lo que puede influir en la formación de preferencias y en la toma de decisiones políticas por parte de los usuarios. La red social de Twitter también puede generar interacciones entre usuarios con opiniones divergentes, lo que puede dar lugar a debates y confrontaciones de ideas. Sin embargo, es importante destacar que estas interacciones pueden llevar a la polarización y a la formación de cámaras de eco, donde los usuarios se rodean

únicamente de voces afines y limitan su exposición a perspectivas diferentes (Lombana-Bermúdez et al., 2022).

En el contexto del Estado Abierto, la dimensión de red social de Twitter adquiere una relevancia particular (Janssen et al., 2012). La plataforma proporciona un espacio virtual donde los ciudadanos pueden interactuar directamente con los actores políticos, promoviendo una mayor transparencia y accesibilidad en la comunicación entre ellos (Wirtz & Birkmeyer, 2015). A través de Twitter, se facilita el diálogo entre los gobernantes y los gobernados, permitiendo a los ciudadanos expresar demandas, realizar seguimiento de las acciones gubernamentales y colaborar en la toma de decisiones (Berggren et al., 2004). Los *hashtags* utilizados en la plataforma pueden servir como herramientas para promover consultas ciudadanas, generar debates públicos sobre políticas y proporcionar canales de comunicación directa entre los ciudadanos y los responsables de la toma de decisiones (Adams & McCorkindale, 2013). Además, Twitter como red social en el contexto del Estado Abierto puede contribuir a la co-creación de soluciones a los problemas públicos. Los ciudadanos pueden compartir ideas, propuestas y experiencias a través de la plataforma, generando un ambiente propicio para la innovación y la colaboración en la gestión pública (Deakins et al., 2010). La dimensión de red

2. Estas observaciones corresponden al periodo de tiempo entre 2019 y 2022, antes de la compra de Twitter (ahora llamada X) por Elon Musk. Algunos de los recientes cambios en las políticas, términos de servicio y funcionalidades de la plataforma han alterado la extensión y visibilidad de los contenidos, la visibilidad en la plataforma, la moderación, el despliegue de anuncios publicitarios, entre otras dimensiones de la experiencia de usuario. La introducción del modelo de suscripción mensual "Twitter Blue" en 2023, por ejemplo, ha generado desigualdades entre los usuarios que pagan por este servicio y los que no. Los usuarios suscritos a "Twitter Blue," por ejemplo, pueden publicar tuits que rebasan la extensión de 280 caracteres, sus contenidos son más visibles en las líneas de tiempo (tweet feeds) de otros usuarios -que ahora por cierto son dos, una con contenidos de los usuarios que se siguen, y otra con contenidos recomendados por la plataforma-, y son expuestos a un número limitado de anuncios publicitarios. Para un recuento detallado de todos los cambios que ha experimentado Twitter, tanto a nivel de políticas, normas, y funcionalidades, desde que Elon Musk es su propietario, ver <https://techcrunch.com/2023/09/19/elon-musk-twitter-everything-you-need-to-know/>

social de Twitter no solo proporciona un espacio para la interacción y la formación de comunidades políticas, sino que también puede fomentar la transparencia, la participación ciudadana y la co-creación de soluciones en el marco del Estado Abierto.

Twitter como medio de comunicación de nicho

Twitter desempeña un papel crucial como medio de comunicación de nicho para los actores políticos altamente mediatizados. Estos líderes políticos utilizan la plataforma para transmitir directamente sus mensajes y establecer una comunicación más personalizada con sus seguidores. Al construir sus cuentas como medios de comunicación de nicho, los políticos pueden informar a sus seguidores de manera directa, sin intermediarios, y abrir espacios para que sus contradictores conozcan y debatan sus posturas. Sin embargo, es importante destacar que esta forma de comunicación en Twitter también presenta limitaciones. Aunque los políticos puedan informar directamente a través de la plataforma, la información sigue siendo principalmente unidireccional. Los receptores de los mensajes políticos en Twitter tienen la capacidad de interpretar, compartir, comentar, criticar o aceptar los contenidos, pero la interacción suele darse dentro de su propia red social y no necesariamente con el político que empieza la conversación. Además, existe el riesgo de que los usuarios solo sigan y se relacionen con aquellos que comparten sus mismas opiniones políticas, limitando la diversidad de perspectivas y la posibilidad de un diálogo constructivo (Tambouris et al., 2012).

A pesar de estas limitaciones, Twitter como medio de comunicación de nicho también presenta oportunidades para el Estado Abierto. La plataforma permite a los políticos llegar a audiencias específicas, segmentadas por intereses políticos, lo que facilita una comunicación más personalizada y dirigida. Los políticos pueden aprovechar la plataforma para difundir buenas prácticas, experiencias innovadoras y promover la rendición de cuentas mediante la comunicación directa con la ciudadanía.

Twitter como escenario de opinión pública

La opinión se refiere a la posición siempre limitada en cuanto a su validez, proveniente de una conciencia subjetiva restringida en su contenido de verdad. Por otro lado, el conocimiento se define como la opinión verificada. En este sentido, Twitter se convierte en una plataforma

de comunicación en la cual cada individuo emite opiniones sin necesidad de que exista una reflexión que conduzca a un argumento sólido. En consecuencia, se genera una constante lucha de opiniones construidas a partir de una pretensión del conocimiento sin tradición, donde cada saber parte de cero y se manifiesta, como afirma Bauman (2004), en discursos líquidos donde pocas formas se mantienen inmutables el tiempo suficiente como para consolidar y garantizar una fiabilidad a largo plazo. Sin embargo, cuando las redes se construyen con base en opiniones cambiantes, líquidas y efímeras esta, desaparece. En su lugar, se adopta una mirada típica del espectáculo que conduce a una sociedad del escándalo. Además, esta falta de espacio para el respeto también difumina la diferencia entre lo público y lo privado, creando la sensación de que todos los que participan en la plataforma son constantemente objeto de observación y juicio (Han, 2012).

Cuando se habla de la espectacularización de la política en Twitter, se hace referencia a una narrativa política que se centra más en ser entretenida, llamativa y espectacular, buscando atraer clics en las plataformas, que en cualquier otro criterio. Si bien la espectacularización ha sido abordada desde hace tiempo, especialmente en los medios de comunicación tradicionales, en esta reflexión se retoma teniendo en cuenta que las redes sociales son espacios para y del espectáculo. De hecho, se conciben como la posibilidad de obtener visibilidad y, en algunos casos, fama. Todo esto trabajado desde la emoción como motor de la decisión política.

En relación con el Estado Abierto, resulta relevante analizar cómo la dinámica de Twitter como escenario de opinión pública y espectáculo puede afectar los principios fundamentales del Estado Abierto, tales como la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana (Schmidhuber et al., 2021). La rapidez y la efímera naturaleza de los discursos en Twitter plantean desafíos para garantizar la veracidad de la información y el diálogo constructivo entre los actores políticos y los ciudadanos. Asimismo, la espectacularización de la política puede desviar la atención de los temas sustantivos y priorizar el entretenimiento y el impacto mediático (Abdulkareem et al., 2022).

Twitter, desorden informativo y polarización

Una de las consecuencias del desorden informativo, tanto en medios tradicionales como en digitales, es el aumento de la polarización



(Del-Fresno-García, 2019; Wardle y Derakhshan, 2017). La polarización ha disminuido la tolerancia de los ciudadanos respecto a posiciones contrarias y ha incidido en el aumento de la violencia en los intercambios comunicativos en esta red social. Aunque este fenómeno no es nuevo en las democracias liberales y ha sido parte del debate democrático, especialmente en épocas de crisis, la consolidación de las redes sociales, entre estas Twitter como medio de nicho y un escenario cada vez más común de diálogo público, ha conducido a que la polarización en el diálogo político se convierta en la regla y no la excepción en el juego democrático. Por lo cual, la polarización se ha exacerbado en estos últimos años, obstruyendo la posibilidad de generar reflexiones razonadas y la conformación de gobiernos estables, así como ha privilegiado la estigmatización del otro, más que el diálogo.

La polarización, como la entienden Sani y Sartori (1980), consiste principalmente en la postura antagónica de los ciudadanos en torno a determinados temas sociales y a las políticas que pueden generar división entre ellos. En este sentido, la polarización hace referencia a la presencia de un alejamiento radical de las posiciones ideológicas entre dos o más sectores de la población y las élites, en la cual estos, en lugar de disminuir esta distancia mediante el diálogo, ven como única solución la destrucción discursiva de sus rivales. Este antagonismo exacerbado conduce inevitablemente a una ruptura del diálogo y la comunicación que constituyen, como se expuso anteriormente, una faceta central de la democracia, ya que es mediante esta que se llega a decisiones colectivas. De tal forma, la polarización, como lo plantean Cifuentes y Pino Uribe (2018), es consecuencia involuntaria o voluntaria de considerar que en la esfera pública únicamente existen dos posiciones políticas confrontadas entre sí y en las antípodas de la otra, por lo que no pueden coexistir o superar sus diferencias.

Respecto a estos problemas investigadores como Barberá y Rivero (2012) exponen que los intercambios comunicativos en Twitter suelen ser altamente polarizados y violentos, en la medida en que los internautas políticamente más comprometidos son los que más participan en esta red social. A su vez, la capacidad de los usuarios para determinar qué contenidos quieren seguir, activar las notificaciones de sus cuentas favoritas y bloquear a quienes consideran sus enemigos políticos disminuye la tolerancia de los ciudadanos a mensajes que están en contra de su postura política aumentando los antagonismos ideológicos e incrementando la polarización. Por lo que la

evidencia empírica ha mostrado que, si un grupo diverso contiene usuarios con opiniones distintas y tiene una tasa de *retuits* donde haya un mínimo de intercambio de mensajes, se irán conformando dos comunidades completamente polarizadas a medida, paradójicamente, que aumenta la interacción (Conover et al., 2011).

Estos hallazgos se han mantenido a través de distintos tipos de polarización en torno a temas tales como: el aborto, el matrimonio homosexual, el control de armas y el cambio climático (Garimella y Weber, 2017), en los cuales se ha identificado que a pesar de que la polarización está presente en estos intercambios comunicativos presenta diferentes grados de profundización y violencia entre los usuarios de acuerdo con el tema de discusión. Adicionalmente, hay patrones diferentes de polarización en cuestiones políticas y no políticas; sin embargo, en todos los casos la distancia y el antagonismo entre usuarios aumenta cuando en el intercambio virtual en Twitter se utiliza información manipulada o falsa para atacar o defender una de las dos posturas en juego (Garimella y Weber, 2017). Así, la amplia y veloz circulación de desinformación, información errónea e información nociva en redes sociales digitales ha contribuido al aumento y frecuencia de la polarización en las democracias.

Aunque el fenómeno del desorden informativo —y sus diferentes tipos de información problemática— no es nuevo, en años recientes ha emergido como uno de los problemas más complejos para las sociedades democráticas, dada su escala y velocidad y su impacto en el desarrollo de procesos electorales, en la protesta social y en el manejo de crisis. Haciendo uso de las redes sociales y de otras herramientas disponibles en el nuevo ecosistema mediático, por ejemplo, diferentes actores estatales y no estatales han utilizado la desinformación para intervenir en los procesos electorales de varios países con regímenes democráticos, incrementando la polarización del discurso político. El referendo del Brexit 2016 en el Reino Unido (Gorodnichenko et al., 2018) y las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos (Gorodnichenko et al., 2018) son algunos de los ejemplos más espectaculares de campañas de desinformación —ricas en contenidos manipulados y teorías conspirativas— que han tenido un impacto en procesos y resultados electorales. Así mismo, la circulación de información errónea o “misinformación” en redes sociales durante crisis políticas y de salud pública, ha contribuido a generar un clima de incertidumbre y desconfianza en las instituciones oficiales que promueve la polarización y radicalización de los ciudadanos

(Rodríguez Pérez, 2019). Durante la pandemia de la COVID-19, por ejemplo, la amplia difusión y exposición a información errónea relacionada con la salud y las vacunas en Twitter afectó el manejo de la crisis en países como Brasil y Estados Unidos, incentivando el crecimiento de grupos radicales anti-vacunas y retardando el proceso de vacunación (Benoit y Mauldin, 2021; Verjovsky et al., 2023). Finalmente, los casos de información nociva ("malinformación") en redes sociales como Twitter, se han dado sobre todo con la circulación de información privada de personas o grupos, que, aunque es veraz, es compartida para causar daño. Un ejemplo de ello es la fotografía que publicó el expresidente Uribe en su cuenta de Twitter con los nombres y teléfonos de los organizadores de las marchas de protesta (#21N) que se organizaron en noviembre de 2019, y que circuló entre sus más de tres millones de seguidores.

Ahora bien, una de las razones por las cuales el problema del desorden informativo se ha exacerbado en las democracias contemporáneas está relacionado con la conformación de cámaras de eco en Internet. Las cámaras de eco virtuales que emergen en redes sociales se han convertido en un problema para las democracias en la medida en que facilitan la amplificación y diseminación no solo de información problemática sino también de insultos y lenguaje de odio para atacar y estigmatizar adversarios políticos (Melo et al., 2023). Las cámaras de eco virtuales pueden entenderse como una comunidad con una orientación temática definida y valores homogéneos en donde se circulan y producen contenidos orientados a reafirmar sus ideas, visiones del mundo y confirmar sus sesgos (Conover et al., 2011; Dubois & Blank, 2018; Zimmer et al., 2019). Como afirman Elizabeth Dubois & Grant Blank (2018), una cámara de eco describe "una situación en la que solo se comparten ciertas ideas, informaciones y creencias" que aumentan la polarización y reducen la calidad del diálogo democrático.

La polarización y el desorden informativo en redes sociales digitales como Twitter representan un desafío significativo para el concepto de Estado Abierto, limitando la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración para fortalecer la democracia y promover la toma de decisiones informadas. En primer lugar, la polarización extrema exacerbada por el desorden informativo en Twitter disminuye la tolerancia y la disposición de los ciudadanos a escuchar y considerar opiniones diferentes. En un entorno polarizado, es más difícil lograr consensos y construir soluciones colectivas. El Estado Abierto requiere un diálogo

inclusivo y respetuoso entre diferentes actores, lo cual se ve afectado cuando la polarización impide el intercambio de ideas y la búsqueda de puntos en común. En segundo lugar, el desorden informativo en las redes sociales socava la confianza en las instituciones y en el proceso democrático. Cuando la información falsa y manipulada se difunde ampliamente, los ciudadanos pueden dudar de la veracidad de los datos y las decisiones gubernamentales. Esto debilita la base de confianza necesaria para el Estado Abierto, en el cual la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales. En tercer lugar, las cámaras de eco virtuales en Twitter contribuyen a la formación de comunidades homogéneas que refuerzan sus propias ideas y creencias, lo que dificulta la participación ciudadana diversa y plural. El Estado Abierto fomenta la participación inclusiva de todos los ciudadanos, independientemente de su afiliación política o ideológica. Sin embargo, las cámaras de eco virtuales pueden generar burbujas informativas en las que solo se comparten y validan ciertas perspectivas, limitando así la pluralidad de voces necesaria para un gobierno verdaderamente abierto.

En cuarto lugar, el desorden informativo en Twitter y su impacto en la polarización pueden favorecer la estigmatización del otro en lugar del diálogo constructivo (Gamir-Ríos et al., 2022). El Estado Abierto se basa en el respeto mutuo y la construcción de consensos a través del intercambio de ideas y argumentos fundamentados. Sin embargo, el desorden informativo puede alimentar la confrontación y el antagonismo, dificultando el establecimiento de un clima propicio para el diálogo y la colaboración. La polarización y el desorden informativo en Twitter representan un desafío para el Estado Abierto (Abdulkareem et al., 2022). Estos fenómenos obstaculizan el diálogo inclusivo, minan la confianza en las instituciones, limitan la diversidad de participación ciudadana y promueven la confrontación en lugar del diálogo constructivo. Para promover el Estado Abierto en el contexto de las redes sociales, es necesario abordar de manera efectiva estos problemas, fomentando la educación digital, promoviendo la verificación de hechos y fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas en la esfera pública.

Conclusiones

En este artículo se ha expuesto cómo Twitter desempeña un papel importante en la configuración de la agenda política, tanto en términos de cascada (del sistema político y los medios a los ciudadanos) como de ebullición (de los ciudadanos al sistema



político y los medios) que afecta de forma diferenciada al fortalecimiento del Estado Abierto. Sin embargo, es importante destacar que Twitter no se presenta como una esfera pública en el sentido habermasiano, donde predomine la razón mediada por argumentos, sino más bien como un espacio de opinión pública caracterizado por la primacía de las emociones sobre la razón. Dentro de esta dinámica, Twitter funciona de manera distinta según el tipo de actor involucrado. Para políticos y líderes de opinión altamente mediatizados, se convierte en un medio de comunicación de nicho. Para los ciudadanos electores, se utiliza como una red social. Y para todos los actores, Twitter se configura como un escenario de opinión pública donde se generan interacciones y se debaten ideas.

Los medios de comunicación también desempeñan un papel relevante en Twitter, ya que utilizan esta plataforma como fuente de información y le otorgan cada vez más importancia a los *hashtags* y tendencias que surgen a partir de las interacciones entre los actores de la comunicación política y gubernamental. No obstante, es importante reconocer que Twitter no es un escenario deliberativo en el sentido de ser un espacio para el discernimiento y el pensamiento individual. Más bien, se trata de un espacio en el cual las opiniones compiten constantemente por convertirse en la tendencia del momento, convirtiendo a las personas y sus opiniones en productos de consumo que buscan evitar la obsolescencia al convertirse en el mensaje dominante.

Los debates que surgen en torno a los *hashtags* en Twitter pueden tomar cursos

impredecibles y de difícil trazabilidad, especialmente cuando se relacionan con temas políticos y políticas gubernamentales como las que requiere la construcción de un Estado Abierto a la ciudadanía. En estas interacciones, a menudo se manifiesta el desorden informativo y polarización afectiva, fenómenos cada vez más difíciles de contrarrestar debido a su origen múltiple y a la frecuente anonimidad de los autores. En medio de este caos, los actores políticos más mediáticos y los líderes de opinión intentan dar forma a la discusión y orientar el pensamiento y la acción hacia los temas más relevantes de una campaña. Existe un constante juego de influencias entre las agendas de los medios tradicionales y las de Twitter, sin que sea posible determinar con certeza el origen de los temas del día, las tendencias o los *hashtags*.

En este contexto, se destaca que aquellos que imponen la agenda siguen siendo aquellos con mayor liderazgo y/o seguidores, tanto en el ámbito *offline* como online. En Twitter, se produce un ejercicio político constante al generar tensiones entre diferentes agendas que se organizan en torno a *hashtags* o tendencias de interés para los ciudadanos. Adoptando esta perspectiva, es posible encontrar significado y sentido en medio del caos generado por una red social abierta a cualquier actor y donde no existen filtros más allá de las normas propias de la plataforma digital.

A continuación, se presenta una tabla con los retos, oportunidades e interrogantes relacionados con Twitter en el contexto del Estado Abierto.

Tabla 3. Oportunidades, retos e interrogantes en la relación entre Twitter y el Estado Abierto

Retos	Oportunidades	Interrogantes
Polarización y desorden informativo	Amplificación de voces y participación	¿Cómo contrarrestar la polarización y el desorden informativo?
Cámaras de eco y falta de diversidad	Fomento de la transparencia y rendición de cuentas	¿Cómo promover la diversidad y evitar las cámaras de eco?
Falta de diálogo inclusivo	Facilitación del intercambio de ideas	¿Cómo fomentar un diálogo inclusivo en un entorno polarizado?
Pérdida de confianza en instituciones	Fortalecimiento de la participación ciudadana	¿Cómo reconstruir la confianza en las instituciones y en la democracia?
Confrontación en lugar de diálogo	Promoción del respeto mutuo y la construcción de consensos	¿Cómo fomentar un clima propicio para el diálogo constructivo?

Fuente: elaboración propia.

Estos retos y oportunidades reflejan los desafíos que Twitter presenta para el Estado Abierto, así como las posibilidades que ofrece para ampliar la participación ciudadana y fortalecer

la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, también plantean interrogantes sobre cómo abordar de manera efectiva los problemas asociados con la polarización, la falta de diversidad,

la falta de diálogo inclusivo, la pérdida de confianza en las instituciones y la confrontación en lugar de diálogo. En conclusión, resulta fundamental comprender y analizar la dinámica de Twitter, sus actores y sus interacciones como una esfera crucial para el desarrollo del Estado Abierto en un mundo donde la hibridación de lo analógico y lo digital se acelera e integra de manera cada vez más profunda. Esta red social se ha consolidado como un espacio de opinión pública, en el cual se generan debates, se comparten ideas y se configuran las agendas políticas y sociales. No obstante, es importante reconocer que Twitter también plantea retos significativos para el Estado Abierto: la polarización, el desorden informativo y la falta de diálogo inclusivo son algunos de los desafíos que deben abordarse de manera efectiva. La propagación de cámaras de eco y la pérdida de confianza en las instituciones son factores que requieren una atención cuidadosa y estratégica.

A pesar de estos retos, Twitter también brinda valiosas oportunidades para fortalecer el Estado Abierto. La plataforma permite amplificar voces diversas, fomentar la participación ciudadana y promover la transparencia y la rendición de cuentas. Además, la interconexión entre lo analógico y lo digital puede generar sinergias poderosas, facilitando la colaboración entre los actores públicos y los ciudadanos en la toma de decisiones y la resolución de problemas. Para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece Twitter en el contexto del Estado Abierto, es fundamental promover una cultura digital basada en el respeto mutuo, la construcción de consensos y el diálogo constructivo. También, es importante que al construir estrategias y/o políticas de Gobierno Abierto en plataformas de comunicación como Twitter se piense en las brechas digitales desde tres lugares (Gil, Castro y Bermúdez, 2017): brecha de acceso (entre quienes tienen y no tienen acceso), brecha de uso (entre los que tienen acceso, pero no son usuarios) y brecha de calidad de uso (entre los que tienen acceso y los que son usuarios). Entender Twitter como una esfera importante de desarrollo del Estado Abierto implica reconocer los retos, buscar soluciones innovadoras y aprovechar las oportunidades que ofrece esta plataforma. La integración cada vez más estrecha entre lo analógico y lo digital en la sociedad demanda una comprensión profunda de las dinámicas de Twitter y la capacidad de adaptarse y evolucionar en este entorno cambiante. Al hacerlo, se puede avanzar hacia un gobierno más participativo, transparente y responsable frente a los retos contemporáneos que enfrenta la sociedad.

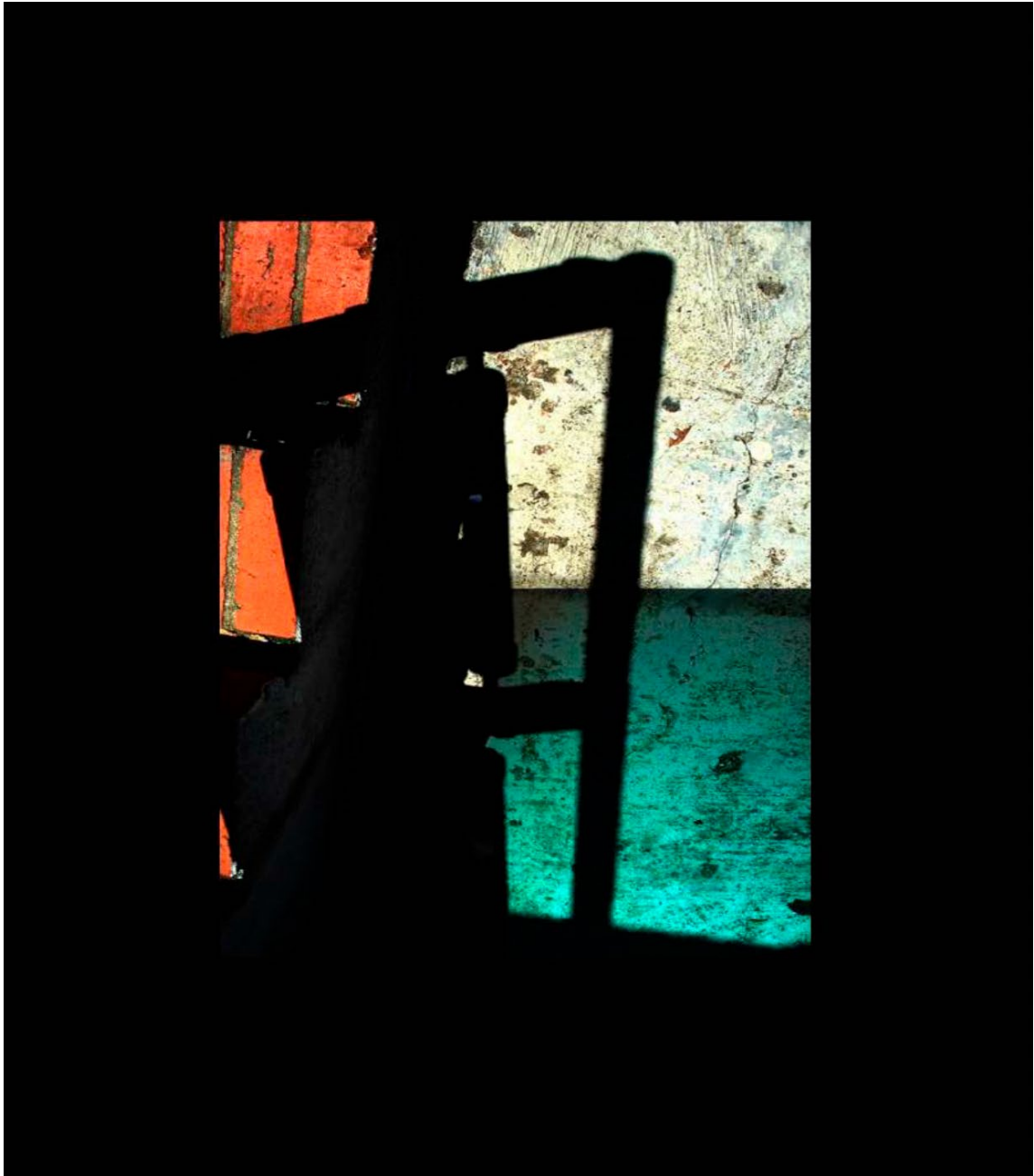
Referencias

- Abdulkareem, A. K., Abdulkareem, Z. J., Ishola, A. A., Bello, M. L., & Oladimeji, K. A. (2022). The influence of openness of public organizations and social media use on e-participation: The mediating effect of trust in e-government. *International Review of Public Administration*, 27(4), 281-296. <https://doi.org/10.1080/12294659.2022.2136054>
- Adams, A., & McCorkindale, T. (2013). Dialogue and transparency: A content analysis of how the 2012 presidential candidates used Twitter. *Public Relations Review*, 39(4), 357-359. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2013.07.016>
- Anderson, C. W. (2016). News Ecosystems. In: Witschge, T., Anderson, C.W., Domingo, D. & Hermida, A. (eds.), *The Sage Handbook of Digital Journalism*. SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781473957909.n28>
- Barberá, P., & Rivero, G. (2012). ¿Un tweet, un voto? Desigualdad en la discusión política en Twitter. I Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña. Alice.
- Bauman, Z. (2004): la modernidad líquida. Fondo de Cultura Económica.
- Benoit, S.L., y Mauldin, R.F. (2021). The "anti-vax" movement: a quantitative report on vaccine beliefs and knowledge across social media. *BMC Public Health* 21, 2106. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-12114-8>
- Berggren, H. M., Fugate, G. A., Preuhs, R. R., & Still, D. R. (2004). Satisfied? Institutional determinants of citizen evaluations of democracy. *Politics & Policy*, 32(1), 72-96. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2004.tb00176.x>
- Boyd, D. y Crawford, K. (2012). Critical questions for big data. *Information, Communication & Society*, 15(5), 662-679. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.678878>
- Canel, M. y Zamora, R. (2004). La comunicación en las organizaciones políticas: la estrategia permanente en el mercado de la visibilidad de los poderes públicos. En J. Losada (ed.), *Gestión de comunicación en las organizaciones* (pp. 515-542). Ariel.
- Camaj, L. (2016). Between a rock and a hard place: Consequences of media clientelism for journalist-politician power relationships in the Western Balkans. *Global Media and Communication*, 12(3), 229-246. <https://doi.org/10.1177/1742766516675649>
- Cifuentes, C. F., & Pino Uribe, J. F. (2018). Conmigo o contra mí: Análisis de la concordancia y estrategias temáticas del Centro Democrático en Twitter. *Palabra Clave - Revista de Comunicación*, 21(3), 885-916. <https://doi.org/10.5294/pacla.2018.21.3.10>



- Carrasco-Polaino, R., Martín-Cárdaba, M.-Á., & Villar-Cirujano, E. (2021). Citizen participation in Twitter: Anti-vaccine controversies in times of COVID-19. *Comunicar*, 29(69), 21-31. <https://doi.org/10.3916/C69-2021-02>
- Castells, M. (2009). *Communication power*. Oxford University Press.
- Conover, M. D., Ratkiewicz, J., Francisco, M. R., Goncalves, B., Flammini, A., & Menczer, F. (2011). Political polarization on Twitter. Fifth International Conference on Weblogs and Social media (ICWSM) (pp. 89-96). <https://doi.org/10.1609/icwsm.v5i1.14126>
- Dahl, R. A. (1989). *La Poliarquía: Participación y Oposición*. Tecnos.
- Deakins, E., Dillon, S., al Namani, H., & Zhang (Kevin), C. (2010). Local e-government impact in China, New Zealand, Oman, and the United Kingdom. *International Journal of Public Sector Management*, 23(6), 520-534. <https://doi.org/10.1108/09513551011069004>
- Deleuze, G. & Guattari, F. (1976). Introducción. En *Rizoma*. Pre-textos.
- Del-Fresno-García, M. (2019). Desórdenes informativos: sobreexposados e infrainformados en la era de la posverdad. *El profesional de la información*, 28(3), e280302. <https://doi.org/10.3145/epi.2019.may.02>
- Dubois, E. & Blank, G. (2018) The echo chamber is overstated: The moderating effect of political interest and diverse media. *Information, Communication & Society*, 21(5), 729-745. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2018.1428656>
- Garimella, V. R. K., & Weber, I. (2017). A Long-Term Analysis of Polarization on Twitter (pp. 528-531). Quebec. <https://doi.org/10.1609/icwsm.v11i1.14918>
- Gil, H. A. P., Castro, K. A. C., & Bermúdez, G. M. T. (2017). La brecha digital en Colombia: Un análisis de las políticas gubernamentales para su disminución. *Redes de Ingeniería (volumen especial)*, 59-71.
- Gómez, L. (2016). *Comunicación política por Twitter. Colombia a un tuit de la democracia*. Universidad Sergio Arboleda.
- Gamir-Ríos, J., Cano-Orón, L., & Baviera, T. (2022). Análisis del aumento de seguidores y de la presencia multiplataforma de la clase política en Facebook, Twitter e Instagram en campañas electorales (2011-2019). Fonseca, *Journal of Communication*, 24, 211-231. <https://doi.org/10.14201/jc.28295>
- Gorodnichenko Y, Pham, T & Talavera, O. (2018). Social media, sentiment and public opinions: Evidence from #Brexit and #USElection. Working Papers 2018-01. Swansea University, School of Management. <https://doi.org/10.3386/w24631>
- Habermas, J. (1981). Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública (pp. 1-171). Barcelona: Gustavo Gili.
- Han, B.-C. (2012). La sociedad de la transparencia (R. P. Gabás Pallás, ed. Primera edición, segunda reimpresión). Herder Editorial. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt9k5qb>
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Karl, T. L. (1986). Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador. In P. Drake & E. Silva (Eds.), *Elections and Democratization in Latin America* (pp. 9-36). Center for Iberian and Latin American Studies University of California San Diego.
- Lombana-Bermúdez, A., Mejía, M. V., Gómez, L., & Pino Uribe, J. F. (2022). Cámaras de eco, desinformación y campañas de prestigio en Colombia. *Política y Gobierno*, XXIX(1), 1-30.
- Mazzoleni, G. (2010) La comunicación política. Editorial Alianza
- Mercier, A. (2012). *La comunicación política*. La Crujía.
- Melo, J. D., Pino-Uribe, J. F. P., & Gómez, L. M. (2023). Desinformación en la democracia subnacional: Un estudio de caso de la campaña de Claudia López para la Alcaldía de Bogotá en Twitter en 2019. 11(11), 131-162. <https://doi.org/10.54887/27376192.74>
- Mouffe, C. (2012). *La paradoja democrática*. Editorial Gedisa.
- Mounk, Y. (2018). The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it. In *The People vs. Democracy*. Harvard University Press.
- Munck, G. L., & Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies*, 35(1), 5-34. <https://doi.org/10.1177/001041400203500101>
- Negrete Huelga, K. (2022). Comunicación en el gobierno: lo gubernamental y lo público en la transformación de la relación con el ciudadano. Sintaxis. *Revista Científica del Centro de Investigación para la Comunicación Aplicada*, 8, 100-112. <https://doi.org/10.36105/stx.2022n8.07>
- O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- Oszlak, O., & Kaufman, R. (2011). Definiendo al Estado abierto: Notas para el debate y una agenda de investigación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (50), 65-87.

- Parmelee, J.H. (2014). The agenda building function of political tweets. *New Media & Society*, 16(3), 434-450. <https://doi.org/10.1177/1461444813487955>
- Rodríguez Pérez, C. (2019). No diga fake news, di desinformación: una revisión sobre el fenómeno de las noticias falsas y sus implicaciones. *Comunicación*, 40, 65-74. <https://doi.org/10.18566/comunica.n40.a05>
- Rubio, R. (2014). "Twitter y la teoría de la agenda setting: mensajes de la opinión pública digital". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 20, 249-264. https://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2014.v20.n1.45230
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Taurus.
- Sani, G., & Sartori, G. (1980). Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. *Revista de Derecho Político*, (7), 7-37.
- Schmidhuber, L., Ingrams, A., & Hilgers, D. (2021). Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity. *Public Administration Review*, 81(1), 91-109. <https://doi.org/10.1111/puar.13298>
- Schumpeter, J. A. (1994). *Capitalism, socialism, and democracy*. <http://www.crcnetbase.com/isbn/9780203202050>
- Tambouris, E., Macintosh, A., Smith, S., Panopoulou, E., Tarabanis, K., & Millard, J. (2012). Understanding eParticipation State of Play in Europe. *Information Systems Management*, 29(4), 321-330. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716994>
- Verjovsky, M., Barreto, M. P., Carmo, I., Coutinho, B., Thomer, L., Lifschitz, S., & Jurberg, C. (2023). Political quarrel overshadows vaccination advocacy: How the vaccine debate on Brazilian Twitter was framed by anti-vaxxers during Bolsonaro administration. *Vaccine*, 41(39), 5715-5721. <https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2023.07.075>
- Uribe, J.F.P., Cely, A.M. (2023). The Little Red Book and the Case of Left-Wing Political Extremism in Colombia. In: Zúquete, J.P. (eds) *The Palgrave Handbook of Left-Wing Extremism*, Volume 2. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-36268-2_6
- Wardle, C. & Derakhshan, H. (2017) *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe report, DGI (2017) 9.
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International journal of public administration*, 38(5), 381-396.
- Wike, R., & Fetterolf, J. (2018). Liberal Democracy's Crisis of Confidence. *Journal of Democracy* 29(4), 136-150. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0069>



Soliloquios
Fotografía

Justicia Abierta y participación pública para un enfoque de justicia centrada en las personas

Open Justice and public participation for a people-centered approach to justice

Julio Gabriel Mercado 

Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA), Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) (Argentina).
j.gabriel.mercado@gmail.com

Resumen

La Justicia Abierta contiene un componente esencial de participación pública que sirve a las instituciones de justicia para diseñar e implementar un enfoque de justicia centrada en las personas. El uso de datos y evidencia sobre las necesidades jurídicas de las personas, el desarrollo de la capacidad de las personas profesionales de la justicia para realizar un trabajo basado en evidencia y la creación de entornos propicios para la innovación de justicia forman parte de la visión de Justicia Abierta y a la vez son necesarias para desarrollar, de manera participativa, un enfoque de justicia centrada en las personas que contribuya a un acceso más igualitario a la justicia. La Alianza para el Gobierno Abierto es la principal plataforma para la implementación de reformas de justicia basadas en la participación pública y puede servir para acelerar la adopción de este enfoque en el marco de reformas de Justicia Abierta.

Palabras clave: Justicia Abierta, justicia centrada en las personas, Gobierno Abierto, Alianza para el Gobierno Abierto.

Abstract

Open Justice encompasses a crucial component of public participation that aids justice institutions in designing and implementing a people-centered approach to justice. Using data and evidence regarding people's legal needs, enhancing the capacity of justice professionals to engage in evidence-based work, and fostering environments conducive to justice innovation are integral to the vision of Open Justice. These activities are necessary for the participatory development of a people-centered approach to justice, which contributes to a more equitable access to justice. The Open Government Partnership is the main platform for the implementation of justice reforms based on public participation and can serve to accelerate the adoption of this approach in the framework of Open Justice reforms.

Keywords: Open Justice, people-centered justice, Open Government, Open Government Partnership.

Artículo: Recibido el 13 de julio de 2023 y aprobado el 23 de noviembre de 2023

Cómo citar este artículo:

Mercado, J. G. (2023) Justicia Abierta y participación pública para un enfoque de justicia centrada en las personas. *Reflexión política* 25(52), pp. 40-48. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4743>

Introducción

La visión de Justicia Abierta inspira desde hace ya algunos años a un número creciente de países en la construcción de sistemas de justicia más transparentes, responsables y que dan lugar a la ciudadanía en el diseño y la co-creación de soluciones que mejoran el acceso a la justicia. En un contexto histórico en el cual se habla de una cuarta revolución industrial (Schwab, 2017) que viene a armonizar y entrelazar diversas tecnologías y saberes (tales como la digitalización, la automatización, la analítica de datos, o la biología), nuestras sociedades deben prepararse para adoptar un cambio radical en las formas de producir, trabajar, intercambiar y convivir. Las instituciones de justicia no son ajenas a esta ola de cambio, por lo que precisan abrirse y adaptar sus procedimientos a las nuevas exigencias y

posibilidades que plantean las nuevas capacidades tecnológicas para la información, el conocimiento, el procesamiento y el intercambio, que se conjugan con una ciudadanía interconectada, más informada y activa, que busca tener un rol muy distinto al que tenía hace siglos o meramente décadas, cuando estas instituciones fueron inicialmente diseñadas.

Según un cálculo reciente, existen en el mundo unos 5100 millones de personas (aproximadamente dos tercios de la población mundial) que carecen de un acceso significativo a la justicia. Esta carencia, entendida como “brecha de justicia”, es tanto un reflejo de un sinfín de desigualdades estructurales existentes como un factor que contribuye a perpetuar esas mismas desigualdades (Task Force on Justice, 2019a). Construir un enfoque de justicia centrado en las personas, impuesto como una necesidad ante este contexto urgente y desafiante, debe surgir como resultado de la implementación de una visión de Justicia Abierta que permita la participación de las personas en el diseño de políticas que las pongan, a la par que a sus necesidades jurídicas insatisfechas, en el centro de la provisión de justicia.

Este capítulo busca ofrecer una argumentación sobre de qué manera la necesaria conversación entre la justicia y las personas a las que sirve debe tener lugar en el marco de reformas de Justicia Abierta que canalicen la participación pública para construir una justicia centrada en las personas. Asimismo, ofrece algunos casos concretos en los que esto está ocurriendo, en particular en el marco de compromisos de reforma del sector justicia co-creados e implementados a través de la Alianza para el Gobierno Abierto (de aquí en más OGP, por las siglas de su nombre en inglés, Open Government Partnership). Finalmente, el capítulo plantea algunas premisas a tener en cuenta para las reformas que vienen, con vistas a lograr mejores resultados y acelerar el proceso de adopción de un enfoque de justicia centrada en las personas por parte de más instituciones de justicia, tomando como punto de partida la implementación de una visión de Justicia Abierta.

A esta Introducción le sigue una sección 2, en la cual se plantean definiciones fundamentales sobre qué es Justicia Abierta, su origen, sus distintos sentidos y, en particular, su vínculo con otras reformas del sector justicia en los países de América Latina durante el pasado reciente. En la sección 3 se plantea de qué manera la visión de Justicia Abierta fundamenta la implementación de mecanismos de participación pública en un contexto de apertura de la justicia en general, en qué consiste el enfoque de justicia centrada en las personas y de qué manera la Justicia Abierta hace posible y puede acelerar su implementación. En la sección 4, entretanto, se plantea qué es la OGP, su rol en expandir la visión de Justicia Abierta y cuáles son los principales compromisos de justicia que tomaron como base la puesta en marcha de mecanismos de participación pública en la justicia, brindando más detalles sobre 3 de ellos, tomados como ejemplos de buenas prácticas. La sección 5 contiene conclusiones de lo expuesto con anterioridad y algunas ideas a tener en cuenta en el futuro para seguir avanzando en la construcción de una justicia centrada en las personas a través de la visión de Justicia Abierta. La sección 6 contiene la bibliografía utilizada para este artículo.

Gobierno Abierto, Estado Abierto y Justicia Abierta

Durante la última década, la apertura se convirtió en un concepto intrínsecamente atractivo para inspirar reformas en los procesos de toma de decisiones públicas en las instituciones democráticas (Ingrams, Piotrowski y Berliner, 2020). Esto se vio materializado en el surgimiento de la filosofía de Gobierno Abierto, concepto que se discute desde mediados del siglo XX (Parks, 1957) pero que recién en las últimas décadas se cristalizó como una nueva cultura de gobernanza, basada en prácticas y políticas públicas innovadoras y sostenibles inspiradas en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación pública que, como tales, buscan fomentar la democracia y el crecimiento inclusivo (OECD, 2016).

El concepto de gobernanza que encarna la filosofía de Gobierno Abierto tiene como premisa fundamental que las instituciones deben dejar atrás la postura tradicional de opacidad, unilateralidad y omnisciencia que caracterizó históricamente la gestión de los asuntos públicos (Lobel, 2004), rediseñar

sus procesos de toma de decisiones en función de incluir a actores no estatales y redes informales involucrados y fomentar, así, un abordaje colectivo de las problemáticas comunes. Desde esta nueva perspectiva, el nivel de apertura se mide en función de hasta qué punto las personas pueden monitorear y tener injerencia real en los procesos de gobierno. Para ello, deben establecerse canales que les permitan a estas acceder a información relevante sobre cómo funciona el Estado y participar de manera directa en la toma de decisiones gubernamentales (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012). Este pasaje de una concepción tradicional gerencial de la burocracia moderna hacia otra, más centrada en la experiencia y las necesidades de las personas, tiene por objetivo final hacer a la provisión de bienes públicos más ágil, cercana y adecuada a las necesidades de estas (Santiso, Ubaldi y González-Zapata, 2022).

Al tiempo que la filosofía de Gobierno Abierto comenzó a afianzarse, se manifestó la necesidad desde su comunidad de práctica de reconocer que las reformas de apertura no son, en los hechos, potestad exclusiva del Poder Ejecutivo (rama del Estado que se considera que es la que “gobierna” por excelencia). Por el contrario, los impulsos de apertura pueden involucrar bien a instituciones pertenecientes a otros poderes del Estado (Legislativo, Judicial), o a cualquier tipo de institución u organización, tanto pública como semipública, situada en cualquier nivel del Estado (ya sea nacional, regional o local).

Dicho reconocimiento tuvo como corolario la difusión de un término más general y abarcativo como es el de Estado Abierto (Oszlak, 2017), entendido como una dinámica colaborativa amplia, que abarca a todos los actores clave de la agenda nacional de Gobierno Abierto, incluidos los poderes Legislativo y Judicial, instituciones independientes y descentralizadas, gobiernos e instituciones subnacionales, donde cada actor involucrado mantiene su propio margen de acción, pero participa de sinergias con vistas a mejorar el impacto y el aprovechamiento de los beneficios comunes (OECD, 2016).

Este reconocimiento de que la apertura no necesariamente se termina en el Ejecutivo, sino que debe ser adoptada como principio por parte de todo el aparato estatal, es el que lleva a definir a la Justicia Abierta como la implementación de una filosofía de Gobierno Abierto por parte de las instituciones encargadas de la provisión de justicia (Elena y Mercado, 2018), entendidas en un sentido

amplio como los poderes judiciales, tribunales, juzgados, ministerios públicos responsables de la acusación penal, procuradurías o fiscalías, ministerios públicos de la defensa o defensorías, consejos de la magistratura, fuerzas policiales y de seguridad, ministerios de justicia (a menudo proveedores directos de servicios de asistencia legal, métodos alternativos de resolución de controversias, mecanismos de asistencia a víctimas, entre otros servicios) e instituciones penitenciarias.

Existen dos sentidos para el término Justicia Abierta: uno originario y otro actual (Hess y Koprivica Harvey, 2019). El sentido originario se refiere al conjunto básico de normas, enraizadas en algunos sistemas legales (en particular en aquellos países que se rigen por el derecho común o *common law*, de raíz anglosajona), según las cuales el desarrollo de un proceso judicial debe tener lugar de manera transparente y con carácter fundamentalmente público. Por otra parte, su sentido más actual debe situarse en un contexto global de transformación profunda del vínculo entre el Estado y las personas, en el cual brindar a estas últimas un mejor entendimiento de la justicia (esto es, su funcionamiento, su apego a la ley y, en definitiva, el rol que cumple como reguladora de los intercambios sociales) contribuye a fortalecer el Estado de derecho, acrecentar la legitimidad de las decisiones que produce y transformar el servicio de justicia en uno más centrado en las personas y la satisfacción de sus necesidades legales.

En este último sentido, en el caso particular de América Latina la gobernanza que plantea la Justicia Abierta se entronca con una corriente precedente de reformas institucionales implementadas por el sector justicia desde las últimas décadas del siglo XX, que impulsó profundos cambios culturales, procesales y políticos en pos de mayor transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos contextos de consolidación democrática de estos países, con la premisa de fortalecer el rol de la justicia como garante de la democracia y del cumplimiento de los Derechos Humanos (Herrero, 2019).

Participación pública para crear una justicia centrada en las personas

Si bien, como se indicaba al inicio de este capítulo, la apertura se convirtió en los últimos años en un concepto cuyo valor intrínseco fue en aumento a medida que inspiró a un número creciente



de reformas del Estado, también es cierto que dicha apertura requiere, a fin de adquirir mayor incidencia y propósito, de articulación con mecanismos de participación pública para la toma de decisiones. Establecer una regulación para consagrar el derecho al acceso a la información y el derecho a saber, publicar información relevante o datos reutilizables en formatos abiertos son pasos básicos en cualquier política de Gobierno Abierto, que deben ser complementados con instancias participativas que les otorguen un papel activo a las personas en los procesos de diseño y mejora en la provisión de bienes y servicios públicos (Hilgers e Ihl, 2010).

Avanzar en la implementación de políticas de Gobierno Abierto requiere, una vez emprendido ese camino, un salto cualitativo desde la transparencia hacia la co-creación, esto es, del ideal de mantener una ciudadanía informada hacia el de crear personas usuarias activas e, inclusive, co-productoras y co-diseñadoras de los servicios públicos que las involucran, en el marco de una gobernanza abierta y colaborativa (Moon, 2019). El rol de las personas no debe ser el de meras receptoras o destinatarias de los datos e información publicados, sino que estas deben contar con posibilidades concretas de participar, en distintos grados, en la toma de decisiones. Esta participación puede tomar forma de co-definir cuáles datos revisten un mayor valor y deben ser publicados de manera prioritaria, hasta participar en la reforma o la creación de servicios públicos en base a una perspectiva que las ponga en el centro.

En el caso de la justicia, las características intrínsecas de la función jurisdiccional son a menudo interpretadas como un limitante para implementar estas políticas de participación pública. Esto es así porque se presupone una necesidad de reinterpretar aquellas políticas de apertura implementadas desde otras instancias de gobierno, como el poder Ejecutivo o el Legislativo, a fin de adaptarlas a las particularidades del procedimiento de toma de decisiones prevalente en la Justicia formal, que consiste en una magistratura o tribunal que realiza la justicia por medio del derecho y es responsable por las decisiones que toma (Jiménez-Gómez, 2017).

No obstante, la Justicia Abierta no entiende como participación pública que las decisiones judiciales sean producto de un proceso participativo, ni plantea morigerar la responsabilidad de las personas a cargo de tomarlas según los procedimientos preestablecidos. La

implementación de mecanismos de participación pública consiste, de acuerdo con esta visión, en tomar las trayectorias y necesidades legales de las personas como insumo y ponerlas en el corazón de las respuestas otorgadas por los sistemas de justicia. En otras palabras, lo que busca la Justicia Abierta en relación con la participación pública no es otra cosa que proveer al sistema de las herramientas para construir una provisión de justicia desde un enfoque de justicia centrada en las personas.

El enfoque de justicia centrado en las personas se define como la perspectiva que toma a las personas como punto de partida y las coloca en el centro para el diseño, la provisión, la implementación y la evaluación de políticas públicas, servicios y procedimientos legales, tanto dentro como fuera del sistema de justicia. Se trata de un enfoque que tiene en cuenta las perspectivas y necesidades de comunidades específicas, incluidas las personas en situaciones desaventajadas y en situaciones vulnerables, como por ejemplo mujeres, minorías, personas de bajos recursos, entre otras, y plantea la meta de garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todas ellas (OECD, 2023).

Este enfoque parte de la premisa básica de que, en la práctica, es necesario desviar el foco de las dinámicas (que a menudo son, de hecho, inercias) y procedimientos propios de las instituciones de justicia para pasar a priorizar las necesidades de las personas, en particular aquellas en situaciones menos aventajadas, a la hora de realizar la justicia, a fin de garantizar un acceso más igualitario a la realización de justicia (McCoubrey, 2022). Como primer paso, este enfoque plantea la realización de un mapeo que dé cuenta de las necesidades de justicia de las personas, las formas en que resuelven sus problemas de justicia y los obstáculos que enfrentan al hacerlo. Una vez alcanzado un mayor nivel de comprensión de estas trayectorias y experiencias con la justicia, se propone diseñar instituciones de justicia e intervenciones políticas para satisfacer las necesidades de estas de manera más efectiva (World Justice Project, 2023).

El enfoque de justicia centrada en las personas comprende tres ejes de acción. El primero consiste en ayudar a las personas a reconocer sus propias necesidades jurídicas, lo que implica que comprendan y reconozcan la dimensión legal de un problema personal, familiar o social que atraviesan en su vida cotidiana, identifiquen sus derechos y responsabilidades, y comprendan sus

opciones a fin de poder resolverlos con equidad. El segundo es brindarles a las personas la capacidad y el apoyo que necesitan para actuar y lograr superar sus necesidades jurídicas, lo que les supone empoderarse y ponerse en movimiento, de manera conducente, a fin de resolver su problema o conflicto dentro de un marco institucional. En tercer lugar, este enfoque supone crear un sistema institucional que sea más efectivo para procesar y resolver conflictos y satisfacer así necesidades jurídicas, que esté dotado de mayor capacidad de gestionar y dar una solución equitativa y oportuna a las necesidades y problemas legales de las personas (Rodríguez, 2019).

Para poder avanzar en este enfoque, las instituciones de justicia deben dejar atrás el denominado “modelo de túnica” o “modelo de toga” (del inglés *robe model*), imperante en buena parte del sistema de justicia formal, que supone que la profesión legal debe funcionar como una comunidad cerrada y autosuficiente, y que cualquier saber por fuera del derecho es redundante para la resolución de conflictos o el desarrollo de política pública de justicia (Task Force on Justice, 2019b). Esto supone para las instituciones de justicia, en la mayoría de los casos, dar lugar a prácticas innovadoras que a menudo están fuera de las prácticas habituales, pero que pueden apalancarse mediante la implementación de una visión de Justicia Abierta.

En primer lugar, a fin de realizar el enfoque de justicia centrada en las personas, las instituciones de justicia deben poder generar y contar con datos y evidencia sobre los problemas y experiencias de las personas con la justicia, en términos de cuáles son sus necesidades legales y cuáles sus condiciones de partida para poder resolverlos. Para poder generar y contar con estos datos, las instituciones de justicia necesitan repensar sus estructuras de gobernanza, en el sentido de fortalecer la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas. Por otra parte, liberar el potencial de estos datos supone que estos sean publicados en formatos abiertos para su reutilización por parte de personas usuarias, así como otras instituciones y organizaciones, para la creación de valor mediante el análisis, la generación de conocimiento, el monitoreo de las políticas implementadas y la innovación legal.

Como segundo paso, realizar el enfoque de justicia centrada en las personas requiere desarrollar la capacidad de las personas profesionales de la justicia para poder realizar un trabajo basado en evidencia y abandonar o repensar, en algunos casos, procedimientos adoptados

desde hace décadas pero que ya perdieron el foco de las necesidades de las personas. Ello supone para estas personas desarrollar las habilidades y la capacidad de generar, recopilar y difundir información, evidencia y datos actualizados, inclusivos, representativos y confiables. Por otra parte, la participación de las personas usuarias, tanto actuales como potenciales, es fundamental para escuchar el otro lado de la campana y poder contar con un insumo invaluable en este sentido. Dicha participación puede llevarse a cabo a través de mecanismos formales, como foros ciudadanos, encuestas de satisfacción, jornadas de trabajo con datos abiertos, como *hackathones* o *datathones*, o bien de manera informal a través de la escucha activa de personas usuarias mediante redes sociales.

El tercer paso consiste en generar y dar lugar, hacia el interior de las instituciones de justicia, a liderazgos y equipos que comprendan la necesidad de generar entornos propicios para la innovación, enfocados en lograr políticas de justicia que funcionen mejor, para la mayor cantidad de personas posible, de la manera más eficiente posible (De Langen y Muller, 2022). En este sentido, generar un ecosistema de innovación abierta requiere de todos los elementos mencionados precedentemente, con vistas a obtener como resultado final un rediseño de aspectos de la prestación del servicio de justicia desde la perspectiva de las personas usuarias, donde tanto estas últimas como aquellas que prestan el servicio resulten empoderadas y contribuyan a alimentar mecanismos basados en evidencia pública para apoyar la prestación de dicho servicio (OECD, 2021).

Justicia y participación pública en el marco de la OGP: consideraciones y ejemplos de apertura

Una vez establecidos los principios de la visión de Justicia Abierta y explicado de qué manera estos pueden contribuir a la realización de un enfoque de justicia centrada en las personas, es preciso brindar información sobre la arena en la cual las instituciones de justicia llevan a cabo el diseño y la puesta en práctica de estas iniciativas de reforma.

La OGP es la principal plataforma multilateral a nivel internacional para el impulso de reformas de Gobierno Abierto. Lanzada en el año 2011, cuenta en la actualidad con cerca de 80 gobiernos nacionales y más de 100 gobiernos subnacionales participantes, que establecen de manera conjunta con organizaciones de la



sociedad civil planes de acción bianuales. Cada Plan de Acción se compone de varios compromisos de reforma que encarnan los valores de Gobierno Abierto (divididos en los ejes de transparencia, rendición de cuentas y participación pública), cuya ambición y posterior realización es evaluada por un mecanismo compuesto por personas expertas independientes¹.

Los compromisos emitidos en el marco de OGP tienen como objetivos diversas áreas de la gestión pública, entre las cuales se encuentra la justicia. El subconjunto de compromisos de justicia se enfoca principalmente en las temáticas de acceso a la justicia (esto es, ayudar a las personas a reconocer soluciones legales para sus problemáticas cotidianas y mejorar los niveles de acceso a soluciones asequibles para esos problemas), y Justicia Abierta, entendida en este contexto como un necesario primer paso para abordar cuestiones de equidad e independencia en materia de justicia (OGP, 2021).

Entre los años 2011 y 2022, se contabiliza un total de 312 compromisos emitidos destinados al sector justicia, de los cuales 129 consistieron en la creación de instancias de participación pública a través de foros (formales o informales), mecanismos u otro tipo de herramientas con la finalidad de permitir a las personas consultar, comentar o proporcionar retroalimentación sobre las acciones de las instituciones públicas². Algunas consideraciones que pueden destacarse respecto de ese listado de 129 compromisos de Justicia basados en la participación pública son:

- Según la distribución geográfica de los compromisos, la mayor parte de estos (un total de 72) fueron elaborados por gobiernos, tanto nacionales como locales, pertenecientes a las Américas (que, según las categorías geográficas utilizadas por OGP, comprende a América Latina y América del Norte). Entretanto, 28 se sitúan en Europa, 18 en África y Medio Oriente y 11 en la región de Asia y Pacífico.
- En línea con este factor geográfico de predominancia de las Américas, los principales gobiernos en términos de cantidad de compromisos de justicia pública emitidos basados en participación pública son: Argentina (10 compromisos); Uruguay (8);

Brasil, Costa Rica, Estados Unidos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (6); Francia, Indonesia y México (5).

- Entre los compromisos de justicia basados en la creación de instancias de participación pública, algo más de la mitad (69 compromisos) se basan en el uso de tecnologías de la información y el conocimiento (esto es, sistemas de información como portales, sitios web y otras soluciones de gobierno electrónico) que buscan automatizar o bien hacer más eficientes los procesos gubernamentales. Por otra parte, 48 implican la construcción de capacidades a través de mejorar los sistemas, procesos e infraestructura institucional del gobierno con la finalidad de lograr o acelerar resultados y 40 la implementación de datos abiertos³.
- De los 129 compromisos, hay 41 que las instituciones emisoras consideran, por diseño, dirigidos en particular a reformar la rama judicial del gobierno. De esta manera, entre las subtemáticas de justicia, la más frecuentemente mencionada es la de Justicia Abierta (71 compromisos), seguida de acceso a la justicia (46) y sistema penitenciario y correccional (42)⁴.

Entretanto, de aquellos compromisos que finalizaron su ciclo y fueron evaluados, 29 fueron considerados como que contribuyeron efectivamente a abrir el gobierno⁵. A continuación, se brindan más detalles sobre algunos de estos compromisos con la finalidad de destacar las buenas prácticas implementadas, en particular en cuanto a la implementación de instancias de participación ciudadana para la creación de un servicio de justicia más centrado en las personas.

- **Austin, United States - 2019 - Inclusion in Court Contracting:** la Corte Comunitaria del Centro de Austin (DACC) es un tribunal local de rehabilitación enfocado en casos que involucran a personas que enfrentan cargos menores, muchas de las cuales se encuentran en situación de calle. El segundo plan de acción de la ciudad de Austin estableció, a través de este compromiso, un mecanismo

1. Para conocer más sobre OGP y sus mecanismos de gobernanza, vid. <https://www.opengovpartnership.org/about/>
 2. Esta selección de compromisos se realizó tomando como base la OGP Public Commitment Database. Se filtraron los compromisos emitidos bajo la etiqueta "Justice", los cuales fueron filtrados a su vez por la etiqueta "Public Participation". Tanto la base de datos como toda la información oficial disponible sobre compromisos y planes de acción es accesible para el análisis a través de este enlace: <https://www.opengovpartnership.org/open-data/>
 3. Estas categorías no son exclusivas y se dan de manera coincidente en algunos de los compromisos analizados. Se corresponden con las etiquetas "E-government", "Capacity Building" y "Open Data" en la OGP Public Commitment Database.
 4. Estas categorías también se dan de manera coincidente en algunos de los compromisos de justicia analizados. Se corresponden con las etiquetas "Judiciary", "Open Justice", "Access to Justice" y "Policing and Corrections" utilizadas en la OGP Public Commitment Database.
 5. Estos son los compromisos que, según la nomenclatura de OGP, recibieron la calificación de Major o Outstanding (las más altas) para la variable DIOG (por las siglas en inglés de "Did it Open Government?") de parte del Mecanismo de Revisión Independiente encargado de evaluarlos.

de consulta a personas usuarias finales como parte de los procesos de resolución de contrataciones públicas establecidos a través de la DACC, para la adquisición de bienes y servicios tales como viviendas permanentes y transitorias, o soluciones de almacenamiento para personas sin hogar (OGP, 2019).

- **Colombia-2017-Participación Ciudadana en la consolidación del componente de Justicia Comunitaria en el Sistema de Estadísticas de Justicia (SEJ):** el sistema de justicia de Colombia prevé la implementación de métodos alternativos de resolución de conflictos, basados en normas sociales, para la resolución de controversias. Mediante este compromiso incluido en el tercer plan de acción, el Ministerio de Justicia y del Derecho acercó estos mecanismos a las personas mediante la diseminación de información relevante a través del Sistema de Estadísticas en Justicia (SEJ), generando un espacio de participación ciudadana en el marco de un proceso más amplio de construcción participativa para la definición de la información a publicar (OGP, 2017).
- **Argentina - 2015 - Plataforma para la participación ciudadana y el acceso a la información de la justicia Justicia 2020:** Justicia 2020 fue una iniciativa de participación ciudadana que tuvo lugar entre los años 2015 y 2019, liderada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. Consistió en foros de discusión virtuales y presenciales, abiertos a cualquier persona, donde se debatieron, bajo la modalidad de mesas de trabajo, diversos aspectos vinculados a la reforma de la justicia implementados por el gobierno nacional, a fin de tomar como insumo las experiencias y saberes de personas usuarias del sistema de justicia y ciudadanía en general sobre aspectos tales como la accesibilidad a los datos judiciales, el acceso a la justicia o el régimen penal juvenil (OGP, 2015).

Conclusiones y agenda de trabajo a futuro

La Justicia Abierta es una visión que plantea la extensión de los principios y herramientas del Gobierno Abierto a las instituciones del

sector justicia. Esta visión impulsa una agenda de cambio y contiene las herramientas que las instituciones necesitan para poder diseñar un servicio de justicia más ajustado a las necesidades y experiencias de las personas, que considere a estas últimas como una parte activa, las ponga en el centro de la provisión de justicia y les otorgue voz en los procesos de reforma.

La justicia centrada en las personas es aquella que deja atrás una concepción según la cual lo más importante son las instituciones y sus procedimientos de siempre, los cuales muchas veces se justifican únicamente en que las cosas siempre se han hecho así, porque esta concepción a menudo impide a las personas más vulnerables comprender la dimensión legal de su cotidianidad y reconocer sus propias necesidades jurídicas, poder resolver de manera efectiva sus conflictos, de la misma manera que les genera trabas a las mismas instituciones para poder gestionar y dar una solución más equitativa y oportuna a las necesidades y problemas legales de las personas.

Este enfoque novedoso requiere de datos y evidencia públicos sobre las necesidades legales y condiciones de partida de las personas en su trayectoria con la justicia, rediseñar procedimientos anticuados que ya no responden a las necesidades de estas y de liderazgos y equipos audaces, que estén abiertos a la innovación y comprendan la importancia de escucharlas para generar soluciones para la provisión de justicia que funcionen mejor, para la mayor cantidad de ellas posible, de la manera más eficiente posible. La visión de Justicia Abierta, debido a su énfasis en la generación y uso de evidencia, en la creación de instancias de gobernanza abierta y colaborativa, en la innovación y, en particular, en la importancia de involucrar a las personas en el co-diseño y la toma de decisiones en materia de política pública de justicia, debe ser un vehículo para empoderar a las personas y permitirles participar de un rediseño de la prestación del servicio de justicia desde una perspectiva que las ponga en el centro.

OGP juega un rol importante a nivel global, y en particular en América Latina, para plantear e impulsar las reformas de Justicia Abierta necesarias para poder concretar este enfoque. Las reformas, planteadas mediante compromisos ante esta plataforma, se centran en hacer más eficientes y participativos los procedimientos institucionales, construir las capacidades para lograr mejores resultados e implementar políticas de acceso a la información y la evidencia necesaria mediante datos abiertos. Existe evidencia a estas alturas de que son varias las instituciones de justicia que



encontraron en OGP el espacio propicio para abrir la puerta a las personas y trabajar con ellas en un co-diseño de la política pública de justicia que contribuyó a ponerlas en el centro de la escena.

Plantear una agenda de trabajo que ponga el énfasis en generar más compromisos de justicia es, por lo tanto, imperioso y debería tener en cuenta estas premisas:

- A fin de ganar en términos de ambición y apertura del gobierno, la creación de compromisos de Justicia Abierta en el marco de OGP debería, por diseño, incluir en todos los casos hitos basados en la participación pública, y centrarse en aquellas soluciones de justicia que acerquen a las instituciones hacia un enfoque de justicia centrada en las personas.
- La provisión de justicia supone la participación de instituciones pertenecientes tanto a la órbita del poder Ejecutivo como del Judicial. Para la creación de compromisos enfocados en el sector justicia debe, por lo tanto, adoptarse un enfoque más transversal, en el cual exista un mayor involucramiento de las instituciones de la rama Judicial en tomar para sí la participación pública como forma de crear una justicia más centrada en las personas.
- La realización de un enfoque de justicia centrado en las personas debe poner especial énfasis en las trayectorias de justicia de individuos y colectivos en situaciones de mayor vulnerabilidad, tales como mujeres, poblaciones LGBTQ+, minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, personas con discapacidades o de bajos recursos. Estas son las personas cuyo vínculo con la justicia suele presentar mayores obstáculos, motivo por el cual la evidencia recolectada debe incluir variables que sirvan para informar sobre su situación particular. En el mismo sentido, debe asegurarse su participación positiva en los procesos participativos de rediseño y creación de soluciones de justicia, a fin de que sus experiencias y necesidades se vean contempladas.
- En materia de innovación de justicia, toda herramienta que se desarrolle para mejorar la gestión y resolución de casos y que surja como resultado, entre otros factores, de la implementación de la visión de Justicia Abierta (por ejemplo, iniciativas de inteligencia artificial generativa entrenadas en base a repositorios de resoluciones judiciales publicadas en formatos

abiertos) debe contar con un marco ético para su uso que incluya, por diseño, el enfoque de justicia centrada en las personas.

Referencias

- De Langen, M. y Muller, S. (2022). Opinion: *We Must Talk About Better Justice Systems*. Devex. <https://www.devex.com/news/opinion-we-must-talk-about-better-justice-systems-102840>
- Elena, S. y Mercado, J.G. (2018). Justicia Abierta: una aproximación teórica. En S. Elena (coord.), *Justicia Abierta: Aportes para una agenda en construcción* (pp. 17-42). SAIJ. <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>
- Herrero, A. (2019). De la Justicia Transparente a la Justicia Abierta: Nuevo Paradigma, Mismos Desafíos. En M. Heller (coord). *Justicia Abierta*. Editorial Jusbares. <https://editorial.jusbares.gob.ar/libro/descargar/269/pdf>
- Hess, B. y Koprivica Harvey, A. (2019). Open Justice in Modern Societies: What Role for Courts? En B. Hess y A. Koprivica Harvey (eds.), *Open Justice. The Role of Courts in a Democratic Society. Studies of the Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law*, 13. Nomos Verlag. <https://doi.org/10.5771/9783845297620>
- Hilgers, D. e Ihl, J. C. (2010). Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector. *The International Journal of Public Participation*, 4(1), 67-88. <https://publications.rwth-aachen.de/record/188261>
- Ingrams, A., Piotrowski, S. y Berliner, D. (2020). Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), 257-272. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa001>
- Jiménez-Gómez, C. (2017). Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44769-gobierno-abierto-al-estado-abierto-america-latina-caribe>
- Lobel, O. (2004) The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought. *Minnesota Law Review*, 89, 342-470. <https://scholarship.law.umn.edu/mlr/663/>
- McCoubrey, S. (2022). *E-Justice. Digital transformation to close the justice gap*. UNDP. <https://www.undp.org/publications/e-justice-digital-transformation-close-justice-gap>

- Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). Open Government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- Moon, M. J. (2019). Shifting from Old Open Government to New Open Government: Four Critical Dimensions and Case Illustrations. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 535-559. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1691024>
- OECD. (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>
- OECD. (2021). *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centered Justice*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>
- OECD. (2023). *Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centered Justice Systems* (OECD/LEGAL/0498). <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0498>
- OGP. (2015). Platform "Justice 2020" (AR0030). <https://www.opengovpartnership.org/members/argentina/commitments/ar0030/>
- OGP (2017). *Citizen Participation in the Consolidation of Community Justice Component of the System of Justice Statistics (SEJ)* (CO0058). <https://www.opengovpartnership.org/members/colombia/commitments/co0058/>
- OGP (2019). *Inclusion in Court Contracting* (AUS0007). <https://www.opengovpartnership.org/members/austin-united-states/commitments/aus0007/>
- OGP (2021). *OGP Policy Progress Report - Justice*. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/12/OGP-Policy-Overview-Justice.pdf>
- Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://doi.org/10.18356/b2c622ad-es>
- Parks, W. (1957). The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution. *George Washington Law Review*, 26(1), 1-22.
- Rodríguez, M. F. (2019). Justicia centrada en las personas. En K. Carpintero (coord.), *Aportes para la construcción de un ecosistema de justicia centrado en las personas* (pp. 7-15). SAIJ. <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/2659>
- Santiso, C., Ubaldi, B. y González-Zapata, F. (2022). El coraje de la innovación: cambios de paradigma de la transformación digital del estado. En L. Papagni, D. Bercholz y A. Prince (comps.), *Transformación pública digital en Latinoamérica*. Fundación Sociedad de la Información para las Américas. <https://www.eamericas.org/ebook-transformacion-digital>
- Schwab, K. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. Crown Publishing.
- Task Force on Justice. (2019a). *Justice for All - Final Report*. Center on International Cooperation. <https://www.justice.sdg16.plus/>
- Task Force on Justice. (2019b). *Innovating Justice: Needed and Possible. Report of the Innovation Working Group*. Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies. <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2019/02/Task-Force-on-Justice-Innovating-Working-Group-Report.pdf>
- World Justice Project. (2023). *What Is People-Centered Justice?* WJP. <https://worldjusticeproject.org/news/what-people-centered-justice>



Soliloquios
Fotografía

Gobierno abierto y lucha contra la corrupción a nivel subnacional en Colombia: El caso de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga

Open government and the fight against corruption at the subnational level in Colombia: The case of Bucaramanga's public policy on transparency and anti-corruption

Miguel Jesús Pardo Uribe 

Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia
mpardo418@unab.edu.co

María Eugenia Bonilla Ovallos 

Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia
mbonilla566@unab.edu.co

Resumen

El presente artículo muestra los hallazgos del proceso de formulación de la política pública de transparencia y anticorrupción del municipio de Bucaramanga, en el departamento de Santander, Colombia. Este esfuerzo tripartito de la administración municipal, la academia y la sociedad civil, estuvo orientado a problematizar y formular acciones para la prevención de riesgos de corrupción en la administración pública, a partir del reconocimiento de que los municipios son en la actualidad uno de los escenarios de mayor riesgo de corrupción en Colombia y que existe un déficit relacionado con las capacidades institucionales para la gestión de dichos riesgos en el nivel subnacional. Se plantea la necesidad de ampliar el tradicional enfoque de lucha contra la corrupción mediante el fortalecimiento del gobierno abierto con el fin de promover la participación ciudadana en el control a la gestión gubernamental, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la innovación pública.

Palabras clave: políticas públicas, gobierno abierto, corrupción, Bucaramanga, Colombia.

Abstract

This article presents the findings of the formulation process of the Public Transparency and Anti-Corruption Policy of the municipality of Bucaramanga, in the department of Santander, Colombia. This tripartite effort of the municipal administration, academia and civil society was aimed at problematizing and formulating actions for the prevention of corruption risks in public administration, based on the recognition that municipalities are currently one of the scenarios with the highest risk of corruption in Colombia and that there is a deficit related to institutional capacities for the management of such risks at the subnational level. The need to expand the traditional anti-corruption approach by strengthening open government in order to promote citizen participation in the control of government management, access to public information, accountability and public innovation.

Keywords: Public Policy, Open Government, Corruption, Bucaramanga, Colombia.

Artículo: Recibido el 9 de noviembre de 2023 y aprobado el 21 de noviembre de 2023

Cómo citar este artículo:

Pardo, M. J., & Bonilla, M. E. (2023) Gobierno abierto y lucha contra la corrupción a nivel subnacional en Colombia: El caso de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga. *Reflexión política* 25(52), pp. 50-64 doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4817>

Introducción

El Estado colombiano cuenta con un amplio marco legal en materia de lucha contra la corrupción, en el que se identifican dos enfoques tradicionales y predominantes. Uno de ellos está orientado a la creación de un régimen y unas instituciones especializadas en lo disciplinario, así como en la tipificación y endurecimiento de las penas y sanciones frente a actos de corrupción, tal como se define en el Código Disciplinario Único de los Servidores Públicos (Ley 734 de 2002), el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y la Ley 2195 de 2022, entre otras. El segundo enfoque está permeado por el modelo de la Nueva Gestión Pública, el cual se basa en el fortalecimiento de los sistemas de medición, monitoreo y gestión, con el fin de prevenir la corrupción y mejorar la eficiencia del Estado, tal como se refleja en la apuesta de la Estrategia Nacional de Política Pública Integral Anticorrupción (DNP, 2013), así como por la definición de un conjunto de indicadores para el seguimiento y monitoreo de la gestión institucional como es el Índice de Desempeño Institucional (IDI), el Índice de Transparencia en las Entidades Públicas (ITEP) y el Modelo Integral de Planeación y Gestión (MIPG).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados a nivel nacional por proveer un marco normativo robusto para enfrentar la corrupción, en la actualidad no existe evidencia de la efectividad de las normas y lineamientos propuestos. De hecho, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2023), con base en el consolidado del estado de denuncias asociadas a la corrupción, indicó que entre los años 2010 y 2023 se han registrado 57.582 denuncias de corrupción, de las cuales el 93,99% no tienen condena; 89,7% no tienen capturas y 77,15% están en indagación, lo que es una muestra del fracaso de la lucha contra la corrupción en Colombia.

Así mismo, según datos del informe Monitor Ciudadano de la Corrupción de Transparencia por Colombia (Transparencia por Colombia, s.f.), entre 2016 y 2020 se registraron 967 hechos de corrupción reportados por la prensa nacional y regional que ocasionaron la pérdida de alrededor de 13,67 billones de pesos, aproximadamente 3.331.245.720 millones de dólares. Entre los resultados del informe se destaca el alto impacto de la corrupción en el nivel subnacional, toda vez que el 27,4% de las entidades afectadas fueron alcaldías y 11, 17% gobernaciones. Entre los departamentos del país con más registros de hechos de corrupción se encuentran Atlántico (88 casos), Antioquia (76), Santander (75) y Valle del Cauca (74).

De acuerdo con Nupia (2007, citado en Ayala et al. 2022 p. 13), el proceso de descentralización en Colombia ha tenido efectos heterogéneos sobre la corrupción y la rendición de cuentas en el nivel subnacional debido a la existencia de élites locales, gran inequidad y el modelo de transferencia y asignación de recursos. Al respecto, una reciente investigación de Ayala et al. (2022) publicada por el Banco de la República concuerda en que existen disparidades territoriales que impiden hacer comparaciones regionales sobre el fenómeno de la corrupción, “debido a que los resultados son sensibles al indicador que se utilice o al tipo de corrupción que se considere, arrojando en algunos casos resultados contradictorios” (p. 29), por lo cual deben tenerse en cuenta estas inconsistencias a la hora de sacar conclusiones.

Como resultado de este proceso de descentralización irregular y poco competitivo, en Colombia existen marcadas diferencias relacionadas con las capacidades institucionales de las entidades públicas, lo que conlleva que en la actualidad los gobiernos subnacionales enfrenten serias limitaciones políticas, técnicas, administrativas y fiscales para la implementación de enfoques de innovación en la gestión pública, la adopción de medidas orientadas a la transparencia, el uso de datos abiertos y tecnologías emergentes, así como para garantizar un mayor involucramiento ciudadano en la planificación del desarrollo, la toma de decisiones, el control social y la rendición de cuentas.

Como respuesta frente a este escenario caracterizado por la poca eficacia que han tenido las regulaciones del nivel nacional para combatir la corrupción, el alto impacto de casos de corrupción

a nivel subnacional, las disparidades territoriales asociadas a las capacidades institucionales y el clientelismo, ha surgido como alternativa la formulación de políticas públicas municipales y departamentales de transparencia y lucha contra la corrupción, orientadas a caracterizar e intervenir las problemáticas territoriales e institucionales, de la mano de la creciente influencia del enfoque de gobierno abierto.

El gobierno abierto es un enfoque útil para el fortalecimiento de la gobernanza por su decidida orientación a promover un mayor involucramiento y colaboración entre el Estado, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. De hecho, para Ramírez-Alujas (2014),

las políticas de gobierno abierto deben ser consideradas como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional y en la arquitectura organizativa del sector público, entendiendo que son el sustento de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma o ecosistema sobre el cual construir un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para con y a través de los ciudadanos (p. 214).

Esta visión es relevante, especialmente porque una de las principales críticas a los efectos del modelo de la Nueva Gestión Pública, es que tergiversó la relación entre el Estado y los ciudadanos, relegando a la ciudadanía a un papel como clientes y deteriorando su rol como sujetos políticos (Hood, 1991).

El gobierno abierto brinda la posibilidad de desarrollar políticas e instaurar procesos que permitan hacer realidad cuatro cambios fundamentales en la administración pública señalados por la CEPAL (2017): 1) en lo cultural, ubicando en el centro de la administración al ciudadano, de tal manera que los profesionales del sector público reconozcan que su principal tarea es servir al ciudadano y superar las visiones que lo reducen a cliente o administrado; 2) en los procesos, para que estén más orientados al resultado, la satisfacción y la garantía de los derechos de los ciudadanos y no al procedimiento; 3) en la organización, con el fin de eliminar estructuras verticales que limiten la innovación, la experimentación y la gestión del conocimiento; 4) en las formas de relación, estableciendo niveles de confianza y diálogo entre el gobierno y los ciudadanos, que reconozcan la diferencia e integren la empatía y la comunicación asertiva (p. 11).

El gobierno abierto, se ha convertido en los últimos años en una alternativa para fortalecer la gestión pública a nivel nacional y subnacional y superar algunos de los problemas señalados en el Conpes 4070 de Estado Abierto, entre los que se encuentran:

- i) limitaciones para facilitar el acceso a la información pública y el escaso avance en acciones orientadas a la transparencia focalizada;
- ii) debilidades en la gestión del talento humano para garantizar un comportamiento íntegro;
- iii) mecanismos desarticulados para la gestión de los conflictos de interés y la falta de un enfoque integral para la gestión de riesgos;
- iv) debilidades para el trámite de denuncias por hechos de corrupción, así como poca articulación para la investigación y sanción que minan la percepción de la efectividad de la lucha contra la corrupción en el país;
- v) persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y aversas al cambio, y limitadas habilidades y capacidades para innovar en los servidores públicos (DNP, 2022 p. 12).

En tal sentido, el gobierno abierto incorpora una visión renovada de la relación gobierno-ciudadanía, mediante el aprovechamiento de la tecnología para la creación de servicios digitales, la divulgación y aprovechamiento de datos abiertos, la rendición de cuentas, la innovación pública, así como la participación y el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones. En Colombia, algunos de los principales hitos impulsados desde el nivel nacional en esta materia lo constituyen la suscripción de cinco Planes Nacionales de Gobierno Abierto en el periodo 2011-2023, la promulgación de la Ley 1712 de 2014 de transparencia y acceso a la información pública y el Conpes 4070 de 2022 que brinda lineamientos de política para la implementación de un modelo de estado abierto. Por su parte, a nivel subnacional existen en la actualidad algunas experiencias que han sido determinantes para el fortalecimiento del enfoque de gobierno abierto en alcaldías y gobernaciones, entre las que cabe destacar la política pública de gobierno abierto de Nariño, aprobada en el año 2018, la cual ha recibido importantes reconocimientos a nivel nacional e internacional por su aporte a la construcción de estrategias de participación ciudadana e innovación social. A su vez, la política pública de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción de Bogotá, aprobada en 2019, la cual incorpora un robusto componente de gobierno abierto y además cuenta con un Laboratorio de Innovación que ha



permitido el fortalecimiento del ecosistema de gobierno abierto en la capital del país.

Por su parte, la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga, aprobada en el año 2023, prioriza un abordaje a partir de dos ejes estratégicos, uno orientado a la caracterización y formulación de acciones de política en materia de lucha contra la corrupción y, el segundo, orientado a la implementación del enfoque de gobierno abierto.

Dichas experiencias subnacionales de diseño de políticas públicas desde la perspectiva de abajo hacia arriba (Peters, 1995), brindan la posibilidad de adaptarse mejor a las problemáticas y necesidades específicas del fenómeno de la corrupción en el territorio, fomentar una mayor participación ciudadana orientada a generar un ecosistema propicio para el *accountability social* y pueden servir como laboratorios para la innovación y la gestión del conocimiento. Lo anterior puede ser útil para aprender de las buenas prácticas, logros y errores en una escala de implementación menor, así como para superar uno de los principales retos en el diseño de políticas públicas a nivel subnacional, relacionado con la búsqueda de una acción pública coordinada e integrada, mediante la complementariedad entre los marcos de política intergubernamental, ya que, en la práctica, algunos gobiernos subnacionales basan el diseño de sus políticas en la réplica de lineamientos técnicos y de gestión del orden nacional sin tener en cuenta su coherencia y pertinencia territorial, basándose en diagnósticos de baja calidad que no permiten tener una lectura apropiada de las necesidades del contexto local.

En tal sentido, el presente artículo proporciona hallazgos relacionados con el diagnóstico del fenómeno de la corrupción en Bucaramanga y la descripción de las principales estrategias definidas en el proceso de diseño de la política pública de transparencia y anticorrupción del municipio, como aporte para la reflexión sobre la construcción de políticas públicas subnacionales en la materia.

Metodología

El proceso de formulación de la política pública de transparencia y anticorrupción del municipio de Bucaramanga se basó en el modelo secuencial del ciclo de las políticas públicas (Lasswell, 1992), soportado a partir de etapas o fases diferenciadas.

La primera etapa estuvo orientada a definir la estructura conceptual y metodológica de la política pública, conformar el equipo de trabajo y

realizar el mapeo de actores. El equipo formulador se conformó bajo un enfoque multiactor y de gobernanza que permitió la articulación de varias entidades claves. Se vincularon los servidores públicos y profesionales de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía de Bucaramanga, liderados por la Asesora de Transparencia del municipio, quienes conformaron el equipo político encargado de la convocatoria y construcción de consensos políticos a nivel intrasectorial y con la ciudadanía, la comunicación estratégica de los resultados, la entrega de informes, estadísticas e insumos para la construcción del diagnóstico, la validación del documento técnico de la política pública y el trámite de aprobación ante el Concejo Municipal.

Por otra parte, el equipo técnico de formulación estuvo integrado por investigadores y asesores del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), la Fundación Corona, la Red Santandereana por la Transparencia y el Comité de Transparencia por Santander, encargados del diseño metodológico, el análisis de los resultados, la construcción del diagnóstico, la formulación del componente estratégico, la definición de ejes, subejos, acciones y metas de la política pública.

El eje estratégico de lucha contra la corrupción de la política pública, recoge algunas de las recomendaciones de Isaza (2011), en el sentido de que es necesario enfocar los esfuerzos y controles existentes en áreas críticas como la contratación pública, la prestación de servicios públicos, el otorgamiento de licencias ambientales y de construcción, y el uso de recursos de regalías; así como dar un mayor énfasis a la prevención, al esquema de empleo público existente, la forma de vinculación de los servidores públicos y a sus conexiones con el sector privado (p. 237). En el mismo sentido, la OCDE (2017) plantea que entre las tareas impostergables para promover la transparencia en Colombia se debe priorizar el fortalecimiento institucional, garantizar un sistema de integridad a nivel nacional y local completo y coherente, implementar acciones de cambio cultural desde el sistema educativo, incorporar métodos y regulaciones que promuevan la lucha contra la corrupción, y fomentar una cultura de la integridad en la administración pública.

En tal sentido, la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga, aborda el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva neoinstitucional y prioriza tres componentes claves: a) la meritocracia y gestión del talento humano, con el fin de abordar temas como el clientelismo en el empleo público, la

discrecionalidad en la selección de servidores públicos contratados mediante la modalidad de prestación de servicios profesionales, los procesos de retención y transferencia del conocimiento y la integridad de los servidores públicos; b) la contratación pública, dado que es uno de los procesos con mayores riesgos de corrupción en las entidades públicas, y por tal motivo es necesario identificar riesgos asociados a la estructuración de los pliegos de procesos contractuales, la divulgación de los procesos, los estudios de costos, la calidad de las interventorías, las prórrogas de los contratos y los procesos de seguimiento y monitoreo; c) la gestión de la prevención de la corrupción a nivel organizacional, en la que se revisan aspectos concernientes a la construcción de mapas de riesgos de corrupción, los planes anticorrupción y la coordinación intersectorial.

Por su parte, la segunda línea estratégica orientada al gobierno abierto prioriza los componentes planteados en la Carta Iberoamérica de Gobierno Abierto aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (CLAD, 2016), la cual definió al gobierno abierto como

el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrandolo e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (p. 5).

Tabla 1. Ejes y componentes de la política pública de transparencia y anticorrupción del municipio de Bucaramanga

Ejes Estratégicos	Eje anticorrupción	Eje gobierno abierto
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> • Meritocracia e integridad de los servidores públicos. • Transparencia para la prevención de la corrupción. • Contratación pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos abiertos. • Rendición de cuentas • Innovación pública • Participación ciudadana en la gestión pública

Fuente: elaboración propia.

Para la segunda etapa, orientada a la elaboración del diagnóstico de la política pública, se escogió una tipología de investigación mixta caracterizada por tres procesos claves: a) la revisión del estado del arte sobre lineamientos de política en gobierno abierto y lucha contra la corrupción; b) la sistematización de indicadores cuantitativos de fuentes institucionales como el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República,

el Departamento Nacional de Planeación, y la Alcaldía de Bucaramanga; y c) un abordaje cualitativo con actores gubernamentales de la sociedad civil, empresarios y ciudadanía.

Para la revisión del estado del arte sobre el marco normativo y los principales lineamientos a nivel nacional e internacional en materia de gobierno abierto y lucha contra la corrupción, se priorizaron los siguientes documentos:

Tabla 2. Documentos priorizados para la construcción del estado del arte de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga

Nombre del documento	Autor (a)	Ámbito	Enlace de acceso
Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Colombia	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2014).	Internacional	https://acortar.link/n8OosI
Diagnóstico subregional de los datos de del sistema de compra y contratación pública	Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes (2021)	Internacional	https://acortar.link/fUA6d
I Plan de Acción de Colombia	Alianza para el Gobierno Abierto - AGA, Colombia	Nacional	https://acortar.link/GGfp5G



II Plan de acción 2015-2017 Colombia. Gobierno abierto para la inclusión social y territorial	Alianza para el Gobierno Abierto - AGA, Colombia	Nacional	https://acortar.link/bLAynz
Tercer Plan de Acción Nacional 2017-2019. Colombia hacia un Estado abierto	Alianza para el Gobierno Abierto - AGA, Colombia	Nacional	https://acortar.link/IDnKR6
IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto 2020-2022. Colombia: un Estado abierto para la consolidación de la equidad y el fortalecimiento de la confianza ciudadana.	Alianza para el Gobierno Abierto - AGA, Colombia	Nacional	https://acortar.link/A2PDKO
Experiencias de gobierno abierto departamental. Institucionalidad territorial para la paz	Red de iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial - RINDE y Corporación Transparencia por Colombia.	Nacional	https://acortar.link/F5PqEG
Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anti-Corrupción	Fedesarrollo (2021)	Nacional	https://acortar.link/wk0kn9
Recomendaciones sobre medidas anticorrupción	Corporación Transparencia por Colombia (2018)	Nacional	https://acortar.link/UmDGwT
Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en el empleo público	Corporación Transparencia por Colombia (2019)	Nacional	https://acortar.link/oTYJNT
Marco general del Modelo Integrado de Planeación y Gestión versión 4.	Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP (2021)	Nacional	https://acortar.link/bH4jvG
Manual técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano - MECI	Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP (2014)	Nacional	https://acortar.link/ERUzLG
Manual único de rendición de cuentas versión 2	Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP (2019)	Nacional	https://acortar.link/i0AKuS
Código de integridad: antecedentes, construcción y propuestas para su implementación	Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP (2018)	Nacional	https://acortar.link/mQZpZS
Guía para la gestión del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas. Versión 6	Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP (2022)	Nacional	https://acortar.link/ySywmK
Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la gestión pública. Versión 1	Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP (2018)	Nacional	https://acortar.link/7Js2L3
Guía sobre cómo implementar acciones en la gestión pública con la participación de la ciudadanía. Versión 1	Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP (2019)	Nacional	https://acortar.link/rnirSR

Cómo implementar estándares de transparencia y acceso a la información en entidades territoriales	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. (2016)	Nacional	https://acortar.link/6XIJVv
Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y atención al ciudadano	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2015)	Nacional	https://acortar.link/50s4k4
Guía para el uso y aprovechamiento de datos abiertos en Colombia. Versión 6	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019)	Nacional	https://acortar.link/NWoklw
Conpes 4070. Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado abierto.	Departamento Nacional de Planeación - DNP (2021).	Nacional	https://acortar.link/FEBiqF
Política pública de participación ciudadana. Documento preliminar de formulación.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2019). Departamento Nacional de Planeación - DNP (2022).	Nacional	https://acortar.link/htoerM

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, para la revisión y sistematización de indicadores oficiales, se analizaron los siguientes:

Tabla 3. Indicadores priorizados para el diagnóstico de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga

Indicador	Fuente	Periodo de observación	Descripción del alcance
Índice de Desempeño Institucional (IDI)	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)	2018 a 2021	“Marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio” (DAFP, 2021).
Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA)	Procuraduría General de la Nación	2020-2023	Brinda información respecto al cumplimiento de lo dispuesto en la ley 1712 de 2014 (Ley de transparencia y acceso a la información pública)
Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP)	Corporación Transparencia por Colombia	2015-2016	“Mide las condiciones institucionales de las alcaldías que puedan favorecer los hechos de corrupción en la gestión administrativa” (Transparencia por Colombia, 2017, p. 6)
Índice Nacional Anticorrupción (INAC)	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	2019-2021	El propósito del INAC es analizar las capacidades institucionales de las entidades públicas en la lucha contra la corrupción, a partir de dos dimensiones: transparencia y Estado abierto e integridad institucional (Secretaría de Transparencia, s.f.)
Seguimiento a sanciones penales y disciplinarias contra servidores públicos	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	2015-2020	Brinda información sobre el comportamiento estadístico de las sanciones por corrupción en materia penal, disciplinaria y fiscal.
Indicadores de seguimiento a la contratación pública	Alcaldía de Bucaramanga	2012 a 2021	Información de la entidad relacionada con el promedio de oferentes por modalidad de contratación, valor contratado por modalidad de contratación y número de procesos.

Fuente: elaboración propia.



Así mismo, se realizaron 10 espacios de apropiación social del conocimiento para la generación de insumos de política pública y normatividad, definidos por Minciencias (2021) como

el resultado del encuentro y diálogo de saberes y conocimientos entre un grupo de investigación y grupos poblacionales, que buscan aportar desde la ciencia, elementos de contextualización y argumentación sobre un tema específico de interés público, para el diseño, justificación o modificación de instrumentos de política pública y normatividad (p. 83).

De los 10 espacios, 8 fueron con servidores públicos de la Alcaldía de Bucaramanga, 1 con empresarios y 1 con sociedad civil.

La técnica de investigación cualitativa implementada en los espacios de apropiación social del conocimiento con servidores públicos fue grupos focales, la cual es una “una entrevista a profundidad en la que los participantes son seleccionados a propósito, conformando una muestra de una población específica con el objetivo de enfocarse en un tema dado” (Thomas et al., 1995, citado en Rodas, 2020, p. 185). Las temáticas de los grupos focales fueron seleccionadas acorde a los ejes estratégicos y componentes definidos para la política pública.

Tabla 4. Grupos focales con servidores públicos de la Alcaldía de Bucaramanga para la construcción del diagnóstico de la política pública

Eje estratégico	No. de grupo focal	Temática de reflexión	No. de participantes	Participantes
Gobierno abierto	1	Gobierno en línea y datos abiertos.	11	Secretaría Jurídica, Oficina TIC, Oficina prensa y comunicaciones, Despacho del alcalde.
	2	Rendición de cuentas y control social	14	Secretaría Jurídica, Secretaría de Infraestructura, Secretaría Administrativa, Secretaría de Salud y Medio Ambiente, Secretaría de Planeación, Oficina de Control Interno Disciplinarios, Departamento Administrativo del Espacio Público, Despacho del Alcalde
	3	Planeación participativa	11	Secretaría Administrativa, Secretaría de Desarrollo Social, Unidad Técnica de Servicios Públicos, Secretaría de Planeación, Departamento Administrativo del Espacio Público, Secretaría Jurídica, Despacho del Alcalde
	4	Gestión del conocimiento y gestión documental	7	Secretaría Jurídica, Oficina TIC, Secretaría Administrativa, Despacho del Alcalde
Lucha contra la corrupción	5	Talento humano, meritocracia e integridad	6	Secretaría Jurídica, Secretaría Administrativa
	6	Contratación pública	7	Secretaría Jurídica, Secretaría de Infraestructura, Secretaría de Educación, Despacho del Alcalde
	7	Transparencia	12	Alcaldía de Bucaramanga: Secretaría Jurídica, Oficina TIC, Secretaría de Planeación, Secretaría de Desarrollo Social, Oficina de Valorización, Departamento Administrativo del Espacio Público, Secretaría de Salud y Medio Ambiente, Oficina de Control Interno Disciplinario, Despacho del Alcalde
	8	Procesos sancionatorios en la contratación pública		Secretaría Jurídica y Despacho del Alcalde

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los espacios de apropiación social del conocimiento para la recolección de insumos de política pública y normatividad con actores de la sociedad civil, se utilizó la técnica de la cartografía social con el fin centrar la reflexión sobre 3 escenarios en los cuales se expresa la corrupción a nivel local: a) La Alcaldía, b) La empresa, y c) La sociedad. De esta manera, se propició una reflexión desde un enfoque sistémico sobre el fenómeno de la corrupción, permitiendo identificar los hechos de corrupción, los actores y las motivaciones más comunes en cada uno de los escenarios. En este espacio participaron representantes de la Escuela Superior de Administración Pública, la Universidad Santo Tomás, la Universidad Autónoma de Bucaramanga, la Escuela de Ingenieros, Bucaramanga Cómo Vamos, Contraloría Municipal, Personería Municipal, Comité de Transparencia por Santander y ciudadanía en general.

Finalmente, otro insumo relevante para el diagnóstico fue la realización de una encuesta de percepción a 23 empresas participantes en procesos contractuales con la Alcaldía de Bucaramanga entre el 2019 y el 2022. En la encuesta se indagó

sobre: a) la percepción de la corrupción en la contratación pública que adelanta la Alcaldía de Bucaramanga; b) la percepción sobre los riesgos de corrupción empresarial; c) la implementación de buenas prácticas de transparencia empresarial; d) la satisfacción respecto a la realización de trámites con la Alcaldía; e) el nivel de participación de los empresarios en los espacios de toma de decisiones de la Alcaldía de Bucaramanga.

Posteriormente, con base en los hallazgos del diagnóstico se dio inicio a la etapa de formulación del componente estratégico de la política pública, en la que se recogieron propuestas planteadas por el equipo técnico y el equipo político y se realizaron 4 nuevos espacios de apropiación social del conocimiento, 2 con servidores públicos para el eje de gobierno abierto y el eje anticorrupción, 1 con expertos nacionales y 1 con la sociedad civil. En dichos espacios se realizó una presentación de los hallazgos del diagnóstico y posteriormente se planteó una discusión en subgrupos a través de preguntas orientadoras con el fin de propiciar la reflexión y el planteamiento de propuestas de política pública.

Tabla 5. Procesos de apropiación social del conocimiento realizados en el marco de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción

Eje estratégico	No. PASC	Temática de reflexión	No. de participantes	Participantes
Gobierno abierto	1	Propuestas y recomendaciones de política pública	11	Secretaría Jurídica, Secretaría Administrativa, Secretaría del Interior, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Planeación, Secretaría de Educación, DADEP, Oficina TIC, Oficina de Prensa.
Lucha contra la corrupción	2	Propuestas y recomendaciones de política pública	12	Secretaría Jurídica, Secretaría Administrativa, Secretaría del Interior, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Planeación, Secretaría de Educación, DADEP, Oficina TIC, Oficina de Prensa, Oficina de Control Interno Disciplinario.
Gobierno abierto y lucha contra la corrupción	3	Propuestas y recomendaciones de política pública	7	Comité de Transparencia por Santander, Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos, Contraloría de Bucaramanga, Escuela Superior de Administración Pública, Camacol Santander, Universidad Autónoma de Bucaramanga
Gobierno abierto y lucha contra la corrupción	4	Propuestas y recomendaciones de política pública	10	Fundación Corona, Instituto Anticorrupción, Robledo Abogados, Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República

Fuente: elaboración propia.



Finalmente, a partir de los insumos recolectados a lo largo del proceso, el equipo técnico formulador elaboró un primer documento borrador de la política pública de transparencia y anticorrupción, el cual fue socializado, discutido y validado con el equipo político de la administración municipal.

Resultados

Diagnóstico

Meritocracia e integridad del talento humano

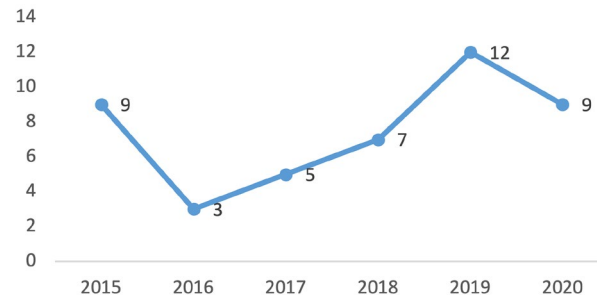
En Bucaramanga, de acuerdo con los datos suministrados por la administración municipal (Alcaldía de Bucaramanga, 2023, p. 63), en el año 2021 se contaba con una planta de personal de tan solo 28 servidores públicos de carrera administrativa por cada 100 contratados. La dificultad consiste en que el nivel de empleo público en Colombia es deficitario en comparación con los países de la OCDE (2021), por lo cual las entidades públicas se ven en la necesidad de recurrir a la contratación mediante prestación de servicios para garantizar el adecuado funcionamiento y el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo. La Alcaldía de Bucaramanga, al igual que la mayoría de entidades territoriales en Colombia, no cuenta con un proceso meritocrático de convocatoria, selección y vinculación de contratistas, por lo cual se evidenció una alta discrecionalidad para contratar por parte de los tomadores de decisiones en la entidad.

Autores como Sanabria et al. (2019) han insistido en que el talento humano vinculado mediante prestación de servicios en el sector público tiene desventajas significativas frente a los contratos de planta, en aspectos como el salario mensual devengado, la estabilidad en el cargo y la satisfacción respecto a las condiciones laborales. A su vez, los contratistas tienen mayores limitaciones para acceder a los planes de capacitación y cualificación del sector público y una mayor rotación, lo que implica desafíos en torno a garantizar la retención y transferencia del conocimiento en la entidad.

Transparencia y prevención de la corrupción. Entre 2015 y 2020 se presentaron 1572 casos de sanciones penales por delitos contra la administración pública en Colombia, de los cuales 45 casos (2,8%) tuvieron lugar en Bucaramanga, estando el 69% de ellos relacionados con delitos de prevaricato por omisión, prevaricato por acción y peculado por uso delitos generalmente asociados

a la corrupción administrativa y a la falta de integridad de los servidores públicos.

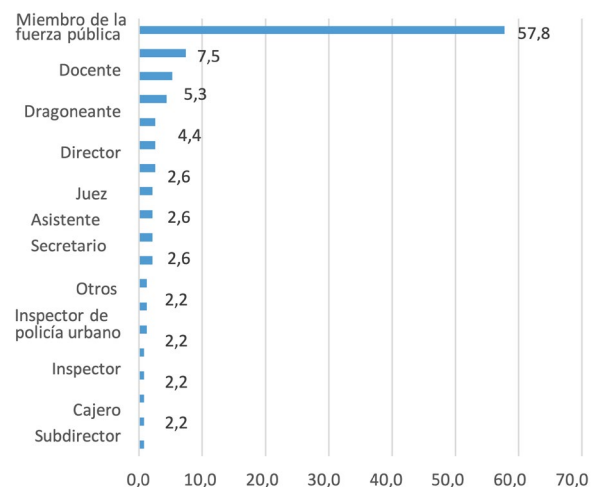
Figura 1. Evolución de casos de sanciones penales por delitos contra la administración pública en Bucaramanga (2015-2020).



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2021a).

Por otra parte, se evidenciaron riesgos de corrupción por el alto índice de sanciones disciplinarias contra la fuerza pública y los docentes, tanto en el nivel municipal como en el nacional. Según datos del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2021b) y el Sistema de Registro de Inhabilidades (SIRI) de la Procuraduría General de la Nación, entre 2015 y 2020 el 57% de las sanciones disciplinarias en Bucaramanga tuvieron como responsable a un miembro de la fuerza pública y en segundo lugar los docentes de instituciones educativas oficiales con el 7,5% de los casos (Figura 2).

Figura 2. Porcentaje de sanciones disciplinarias por tipo de cargo en Bucaramanga (2015-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2021b).

De acuerdo con los resultados del Índice de Desempeño Institucional (IDI) 2020 y 2021, una de las políticas más rezagadas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión de la Alcaldía de Bucaramanga es la relacionada con la política de control interno, la cual tuvo una calificación en el 2020 de 68,5 y en el 2021 de 79,0 (referencia). A pesar de la mejora en el último año, los resultados de la medición son un llamado para que la administración municipal mejore la articulación entre la Oficina de Control Interno y las demás oficinas de la entidad, especialmente con la Secretaría de Planeación y la Secretaría Administrativa, con el fin de consolidar una visión estratégica de la gestión de riesgos de corrupción a nivel institucional. Una labor más integrada de la Oficina de Control Interno a los procesos, programas y proyectos que adelanta la entidad, puede favorecer los mecanismos de monitoreo y evaluación en aspectos claves como el cumplimiento del código de integridad, el reporte de declaraciones de conflictos e intereses de los servidores públicos, la recepción de denuncias y la actualización de los mapas de riesgo de corrupción y de los planes anticorrupción y de atención al ciudadano.

Contratación pública. Si bien la entidad municipal ha realizado esfuerzos importantes para promover una mayor divulgación de los procesos contractuales y ampliar el número de oferentes, persisten debilidades en la estructuración de los presupuestos de los pliegos de las convocatorias. De acuerdo con la información obtenida en los espacios de participación con servidores públicos, existen malas prácticas tanto en la administración pública como por parte de las empresas debido a la manipulación artificial de los precios de los productos, lo que trae consigo el uso ineficiente de los dineros públicos y la posible desestimulación de pequeñas empresas para participar en los procesos contractuales.

También se evidenciaron debilidades relacionadas con la ausencia de políticas de transparencia empresarial por parte de los oferentes en las convocatorias de contratación pública. Al respecto, la encuesta realizada a empresarios indicó que el 43% de las empresas no cuenta con este tipo de mecanismos de prevención de la corrupción y el 52% no implementa canales de denuncia de casos de corrupción empresarial.

Participación ciudadana en la gestión pública. Uno de los principales obstáculos que enfrentan las instituciones públicas para implementar enfoques de gobierno abierto, tiene que ver con la poca legitimidad y confianza de los

ciudadanos. Al respecto, en Bucaramanga durante el año 2022, el 41% de los ciudadanos percibió que la corrupción había aumentado en el último año y el 34% pensaba que seguía igual. A su vez, el 83% de los encuestados manifestó no haber asistido a ningún espacio de participación promovido por la administración municipal (Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos, 2022).

- Algunas de las causas asociadas a los bajos niveles de participación ciudadana en la administración pública, según los resultados de la investigación, son: 1) la administración convoca e informa, pero no brinda las condiciones para favorecer el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones; 2) la entidad carece de lineamientos o guías metodológicas para garantizar el enfoque diferencial y la incidencia ciudadana en los espacios de participación; 3) los bajos niveles de articulación entre la administración municipal y los actores de la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación y el sector privado; 4) las barreras relacionadas con el bajo nivel de cualificación y el poco conocimiento de herramientas de control social y; 5) la ausencia de estrategias para promover el control social y la participación ciudadana en la gestión pública como parte del componente de gestión de las políticas públicas y los programas a nivel municipal.

Rendición de cuentas. Si bien la administración municipal ha realizado de manera periódica rendiciones de cuentas con diálogo social, es importante crear unas condiciones institucionales para favorecer un proceso de rendición de cuentas permanente y sistemático, para que no se quede en un simple evento para dar publicidad al gobernante de turno.

A su vez, se identificaron oportunidades de mejora en aspectos clave de la metodología de la rendición de cuentas, como la aplicación del enfoque diferencial, la identificación de grupos de valor, el fortalecimiento de las acciones de seguimiento y evaluación y el empleo de canales digitales para favorecer una mayor divulgación e interacción con la ciudadanía.

Gobierno en línea y datos abiertos. Según el Índice de Desempeño Institucional (IDI) del Departamento de la Función Pública (2020, 2021), en los últimos años Bucaramanga ha presentado una evaluación positiva, pero con brechas en indicadores como el uso y apropiación de los servicios digitales ciudadanos, el fortalecimiento de la seguridad de la información y en el empoderamiento ciudadano mediante un Estado abierto.



De acuerdo con los datos ofrecidos por la Alcaldía de Bucaramanga, a corte de 2022 se evidenció un déficit en la oferta de servicios digitales para los ciudadanos, ya que de los 115 trámites registrados en el Sistema Único de Información de Trámites de la entidad, solo 14 se podían realizar en línea.

Tabla 6. Estado de los trámites de la Alcaldía de Bucaramanga con corte a 2022

Registrados en el SUIT	105
En línea	14
Semipresencial	7
Presencial	84
Sin registrar en el SUIT	24
Total trámites	129

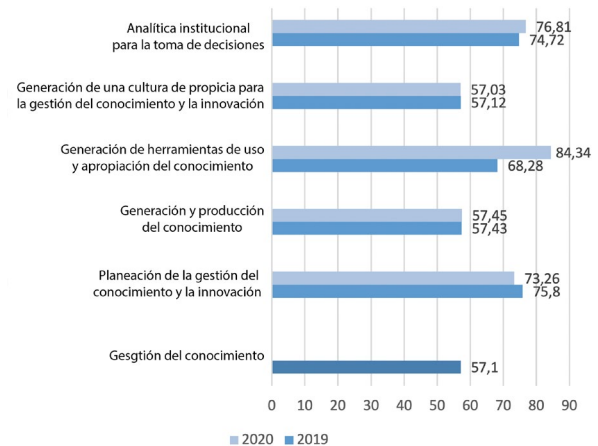
Fuente: Alcaldía de Bucaramanga.

Por otra parte, se evidenció que entre los funcionarios del nivel administrativo, técnico y asistencial existe una baja cultura de apropiación y uso de los datos que genera la entidad, debilidades en el intercambio de información entre las secretarías e institutos descentralizados y la oficina TIC que es la encargada de administrar el Centro de Analítica de Datos de la entidad. Además, se evidenció que, por parte del nivel directivo, existe un bajo aprovechamiento de datos para la toma de decisiones.

Innovación pública. La innovación pública implica el desarrollo y fortalecimiento de una serie de capacidades institucionales, procesos de cultura organizacional y de competencias de los servidores públicos que permitan gestionar respuestas más eficaces a las demandas internas y externas.

El Índice de Desempeño Institucional (IDI), ofrece algunos indicadores que pueden ayudar a caracterizar los procesos de innovación en las entidades públicas. En la Alcaldía de Bucaramanga, entre el año 2019 y 2020, se han presentado resultados variables y un rezago en indicadores relacionados con la generación de una cultura propicia para la gestión del conocimiento y la innovación y para la generación y producción del conocimiento (Figura 3).

Figura 3. Resultados componentes de la Política de gestión del conocimiento (2019-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de DAFP (2021).

Finalmente, se evidenció que en general los servidores públicos tienen pocos incentivos para innovar, experimentar o proponer soluciones alternativas orientadas a mejorar los procesos de la entidad. Así mismo, existe poco conocimiento del enfoque de gobierno abierto y de la utilidad de promover espacios colaborativos y de co-creación que ayuden a propiciar un enfoque intersectorial y una mayor articulación interna y externa que permita mejorar el intercambio de información, la planeación conjunta y las sinergias con otros actores sociales e institucionales.

Propuestas de política pública

Con base en el marco normativo, los resultados del diagnóstico y el componente participativo prospectivo, se formularon 16 objetivos estratégicos para la política pública y 56 acciones (Tabla 7).

Tabla 7. Resumen de los ejes, componentes, objetivos y acciones de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción de Bucaramanga (2023)

Eje estratégico	Componente	No. de objetivos	No. de acciones
Lucha contra la corrupción	Meritocracia e integridad del talento humano	2	6
	Transparencia y prevención de la corrupción	1	5
	Contratación pública	4	10
Gobierno abierto	Datos abiertos	3	16
	Rendición de cuentas	1	3
	Participación ciudadana	2	10
	Innovación pública	3	6
Total		16	56

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se presentan en detalle y anticorrupción adoptados en Bucaramanga, los 16 objetivos estratégicos de transparencia mediante el Decreto 018 del 19 de mayo de 2023.

Tabla 8.

Componente	Objetivo estratégico
Meritocracia e integridad del talento humano	Implementar buenas prácticas en los procesos de contratación de prestación de servicios de apoyo a la gestión y profesionales en la Alcaldía de Bucaramanga.
	Fortalecer los procesos de gestión de la calidad e integridad de los servidores públicos con el fin de promover una administración pública transparente y eficiente.
Transparencia y prevención de la corrupción	Fortalecer la adecuada gestión de riesgos de corrupción a través de mecanismos de información y la capacitación en materia de prevención y denuncia.
Contratación pública	Fortalecer la transparencia en los procesos de contratación pública del municipio de Bucaramanga, mediante la aplicación de la política de datos abiertos.
	Fortalecer la regulación interna de la contratación pública en el municipio de Bucaramanga.
	Promover la corresponsabilidad de actores públicos y privados en materia de prevención de la corrupción en la contratación pública.
	Implementar estrategias para la prevención de la corrupción en los contratos de mayor interés ciudadano e impacto social del municipio de Bucaramanga.
Datos abiertos	Fortalecer la política de gobierno abierto y el Centro de Analítica de Datos de la Alcaldía de Bucaramanga, para garantizar el derecho de acceso a la información, generar espacios de participación y la co-creación con grupos de valor y ciudadanos.
	Promover la analítica de datos para la toma de decisiones basadas en evidencia y el monitoreo a la ejecución de planes, programas y políticas, así como el seguimiento a asuntos de interés público.
	Fortalecer las capacidades para la atención de los ciudadanos a través de servicios digitales, acceso a rutas institucionales, acciones de descentralización de la oferta institucional y diseño centrado en el usuario.
Rendición de cuentas	Implementar un proceso de rendición de cuentas permanente, estructurado y ajustado a los criterios de acceso a la información pública, buen gobierno y control social.
Participación ciudadana	Fortalecer los espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones y el control social.
	Promover una cultura de transparencia en las Instituciones Educativas Oficiales del municipio de Bucaramanga.
Innovación pública	Impulsar estrategias colaborativas entre el municipio de Bucaramanga, la ciudadanía, el sector privado, la academia y demás actores de la ciudad, para la coproducción de proyectos de innovación social.
	Fortalecer las acciones de almacenamiento, gestión y seguridad digital de la información, con el fin de promover una gestión pública moderna, eficiente y de calidad.
	Consolidar la política pública de transparencia y anticorrupción del municipio de Bucaramanga como una experiencia destacada a nivel regional y nacional.

Fuente: Política Pública de Transparencia y Anticorrupción de Bucaramanga (Alcaldía de Bucaramanga, 2023).

Conclusiones

La política pública de transparencia y anticorrupción del municipio de Bucaramanga constituye un aporte a la reflexión sobre la forma

de abordar el fenómeno de la corrupción desde el nivel subnacional, desde una perspectiva neoinstitucional y con un amplio protagonismo del enfoque de gobierno abierto.



Uno de los principales logros del proceso de formulación de la política pública, tiene que ver con la articulación entre sector público, la academia y la sociedad civil, que brindó la posibilidad de fortalecer técnicamente el proceso y aprovechar la experticia de los actores involucrados en temas claves como contratación pública, innovación pública y metodología de la investigación, permitiendo realizar acciones orientadas al fortalecimiento del ecosistema de gobierno abierto de Bucaramanga, como por ejemplo la realización de una Escuela de Innovación Pública para el Gobierno Abierto en la que participaron 35 servidores públicos de la Alcaldía de Bucaramanga en el año 2022.

Los resultados presentados en el presente artículo proporcionan información sobre referentes normativos y técnicos, así como aproximaciones metodológicas que pueden ser tenidas en cuenta por investigadores, *policy makers*, organizaciones de la sociedad civil y administraciones municipales y departamentales interesadas en la formulación de programas o políticas de lucha contra la corrupción y gobierno abierto.

A su vez, señala algunos temas importantes que merecen una mayor atención en la agenda pública, en relación con el déficit de funcionarios de carrera administrativa, la ausencia de lineamientos para fortalecer la meritocracia en la vinculación de contratistas en las administraciones municipales y la alta discrecionalidad de los alcaldes y tomadores de decisiones para contratar talento humano, tres aspectos claves que profundizan las prácticas clientelistas y corruptas en la administración pública. Al respecto, la validación de las propuestas planteadas por el equipo técnico formulador sobre la importancia de implementar mayores controles a la selección de contratistas y disminuir la discrecionalidad de los tomadores de decisiones en la selección del talento humano no contó con el apoyo y viabilidad política de la administración municipal; a pesar de ello, se recomienda que sean tenidos en cuenta en la agenda de discusión sobre lucha contra la corrupción.

Otro avance importante en términos de agenda de política pública tiene que ver con la importancia de que las empresas implementen acciones de lucha contra la corrupción, mediante la adopción de lineamientos anticorrupción y canales de denuncia, y propone una serie de acciones para fortalecer y dinamizar el ecosistema de gobierno abierto a nivel local mediante una mayor articulación entre el sector público, la academia y la sociedad civil.

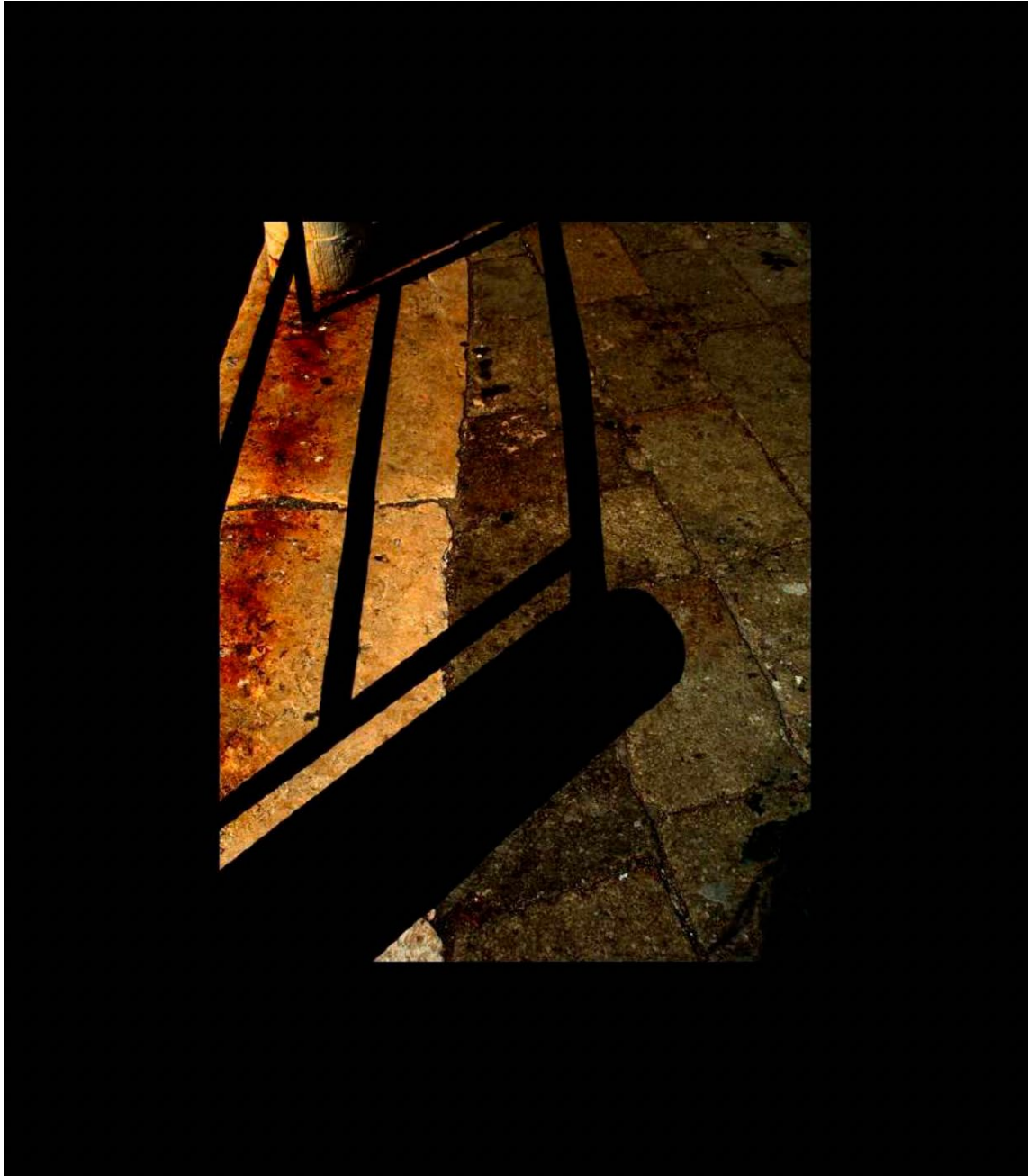
Finalmente, propone algunas alternativas para fortalecer el control social a la gestión pública mediante una mayor participación e involucramiento ciudadano a través del uso y apropiación de da-

tos abiertos y sistemas de información públicos. Y plantea una serie de acciones orientadas a la apertura de espacios de colaboración y co-creación para propiciar el desarrollo de innovaciones que permitan transformar la relación entre el gobierno local y los ciudadanos.

Referencias

- Alcaldía de Bucaramanga. (2023). Proyecto de acuerdo 031 de 2023 "Por medio del cual se adopta la Política pública de transparencia y anticorrupción en el municipio de Bucaramanga". https://www.concejodebucaramanga.gov.co/proyectos2023/PROYECTO_DE_ACUERDO_031.pdf
- Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2022). Encuesta Mi Voz, Mi Ciudad. Etapa 2 –Fase 2. Disponible en: <https://www.bucaramangacomovamos.org/post/presentaci%C3%B3n-mivozmiciudad-etapa-2-fase-2>
- Ayala García, J et al., (2022). La corrupción en Colombia: un análisis integral. Documentos de trabajo sobre economía regional urbana No 307. Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10302/DTSERU_307.pdf
- CEPAL. (2017). *Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región.* <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.* <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2013). Documento Conpes 167 de 2013. Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83097>
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2022). Documento Conpes 4070. Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado Abierto. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2020). Medición del Desempeño Institucional. Resultados de Medición 2020. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiZGE2MzQ1YTQ1YTYWZC00YT-diLWJkY2ItNzI2YmU3YzYzQ1ZTk5IiwidCI6IjU1MDN-hYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQx-ZGYxNiIsImMiOiR9&pageName=ReportSection396d1c-d03a850a004c59>
- Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2021). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/38054865/Manual+Operativo+del+Modelo+Integrado+de+Planeaci%C3%B3n+y+Gesti%C3%B3n+MIPG+-+Versi%C3%B3n+4+-+Marzo+2021.pdf/89cdee1e-2670-829b-d9d1-f1999abd1789?t=1620912368879>

- Departamento Administrativo de la Gestión Pública – DAFP. (2023). Abecé del Plan de formalización laboral para la administración pública en equidad. <https://www.funcionpublica.gov.co/-/abece-del-plan-de-formalizacion-laboral-para-la-administracion-publica-en-equidad>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(spring), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Isaza E., C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. *Revista Opera*. 11(11), 221-239. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3571/3607>
- Lasswell, H. (1992). Orientación hacia las políticas. En Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 79-103). Porrúa.
- Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario único de los servidores públicos. Febrero 5 de 2002. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>
- Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Julio 12 de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>
- Ley 1712 de 2014. 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. Marzo 6 de 2014. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. Enero 18 de 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>
- Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En J. Shafritz y A. Hyde. (1999). *Los clásicos de la Administración Pública* (pp. 780-794). Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Minciencias. (2021). Anexo 1. Convocatoria nacional para el reconocimiento y medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y para el reconocimiento de investigadores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/convocatoria/anexo_1_-_documento_conceptual_2021.pdf
- OCDE (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Ediciones OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/24143316>
- OCDE. (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Revista Gestión y Política Pública*, IV(2). http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3017/PG_Vol.4_No.II_2dosem.pdf?sequence=1
- Ramírez-Alujas, Á. (2014). Gobierno abierto. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, (5), 201-216.
- Rodas, F. et al. (2020). Grupos focales: marco de referencia para su implementación. *Innova Research Journal*, 5(3), 182-195. <https://doi.org/10.33890/innova.v5.n3.2020.1401>
- Sanabria Pulido, P. et al. (2019). ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. *Notas de Política*, (35). <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/9b283677-ceed-4749-9e8f-fcc95cceaacea/content>
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (2021a). Indicador de sanciones penales. <http://anticorrupcion.gov.co/medir/indicador-de-sanciones-penales>
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (2021b). Indicador de sanciones disciplinarias. <http://anticorrupcion.gov.co/medir/indicador-de-sanciones-disciplinarias>
- Secretaría de Transparencia. (2023). Secretaría de Transparencia reveló el primer mapa de la impunidad en Colombia. <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/secretar%C3%Ada-de-transparencia-revel%C3%B3-el-primer-mapa-de-la-impunidad-en-colombia>
- Transparencia por Colombia. (s.f.). Monitor ciudadano contra la corrupción. Radiografía de la corrupción 2016-2020. <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>
- Transparencia por Colombia (2017). Colección de documentos Observatorio de Integridad N 17. Índice de Transparencia Municipal. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/ITEP-municipal.pdf>



Soliloquios

Fotografía

¿Cómo fomentar concejos distritales con mayor participación ciudadana? Una revisión desde el Parlamento Abierto al Laboratorio de Innovación del Concejo de Bogotá

How to promote district councils with greater citizen participation? A review from the open parliament to the Bogota Council Innovation Lab

María Alejandra Victorino 

Exstituto de Política Abierta, Colombia
malevj19@gmail.com

Juan Pablo Guzmán Solórzano 

Exstituto de Política Abierta, Colombia
guzmans.juanp@gmail.com

Daniela Méndez Parra 

Exstituto de Política Abierta, Colombia
dmendezp2412@gmail.com

Resumen

El laboratorio del Concejo (Demolab) es una innovación en el ámbito público y político, dado que apuesta a la transformación de la relación entre la corporación y la ciudadanía, con una propuesta enfocada en la participación ciudadana como variable central para la apertura de las instituciones. El presente estudio de caso exhibe el diseño e implementación de las estrategias de participación ciudadana del Demolab durante el periodo 2020 - 2021, además se presentan sus resultados generales y algunos aprendizajes y recomendaciones de esta experiencia de innovación pública en la ciudad con el objetivo de contribuir a la construcción de corporaciones abiertas a la ciudadanía.

Palabras clave: Estado Abierto, innovación pública, laboratorio de innovación, participación ciudadana, participación.

Abstract

The Council's laboratory is an innovation in the public and political sphere since it bets on the transformation of the relationship between the corporation and the citizenry, with a proposal focused on citizen participation as the central variable for the opening of institutions. This case study presents the design and implementation of Demolab's citizen participation strategies during 2020 to 2021, as well as its general results and some lessons and recommendations of this experience of public innovation in the city with the objective of contributing to the construction of corporations open to citizens.

Keywords: open state, public innovation, innovation laboratory, citizen participation, participation, participation.

Artículo: Recibido el 16 de julio de 2023 y aprobado el 1 de noviembre de 2023

Cómo citar este artículo:

Victorino, M. J., Guzmán Solórzano, J. P. & Méndez Parra, D. (2023) ¿Cómo fomentar concejos distritales con mayor participación ciudadana? Una revisión desde el Parlamento Abierto al Laboratorio de Innovación del Concejo de Bogotá. *Reflexión política* 25(52), pp. 66-80. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4747>

Introducción

Innovar en lo público representa unos retos significativos para las instituciones que se atreven a hacerlo. Innovar para abrir más participación ciudadana, implica además enfocar la innovación no sólo en los procesos internos, sino en las acciones externas en relación con la ciudadanía. El laboratorio de innovación del Concejo de Bogotá (Demolab) es una apuesta conjunta de la institución con organizaciones aliadas de la sociedad civil para innovar en lo público y en lo político, en la medida en que transforma la estructura y operación de la institución y promueve cambios en las formas tradicionales de las instituciones y de las y los cabildantes para relacionarse con la ciudadanía.

Este artículo recapitula la puesta en marcha del laboratorio desde una perspectiva de Parlamento Abierto, entregando buenas prácticas y aprendizajes para la réplica de este tipo de procesos de innovación en corporaciones públicas. Adicionalmente, profundiza en las acciones que el laboratorio desarrolló en el pilar de participación ciudadana, con un espacial énfasis en aquellas que utilizaron elementos de la democracia deliberativa.

Para dar sentido y contenido a lo que se expondrá más adelante, se hace necesario establecer un marco conceptual que facilite la comprensión del por qué y el para qué de un laboratorio en una corporación público-administrativa. Estos elementos conceptuales dialogan con la práctica llevada a cabo por el Demolab. Este artículo responde a la necesidad de recoger formalmente experiencias de innovación pública y de participación ciudadana y atiende a respondernos ¿de qué manera el DemoLab fomentó la participación ciudadana dentro del Concejo de Bogotá entre el 2019 - 2022?

Marco conceptual

El desarrollo de este artículo se da bajo una estructura de capas, va destapando una tras otra a medida que avanza su desarrollo. Por este motivo en esta sección se hace necesario explicar de manera conceptual cada una de esas capas.

Figura 1. Resumen gráfico del marco conceptual.



Fuente: elaboración propia

Este artículo tiene como base la agenda de Estado Abierto, que por tratarse de un Concejo, profundiza en la perspectiva del Parlamento Abierto. A su vez de los 4 pilares que desarrollan por definición la agenda de apertura, se aborda principalmente el pilar de participación, haciendo foco en aquellas estrategias que utilizan mecanismos de democracia deliberativa. Cabe resaltar que el desarrollo del

artículo toma todos estos elementos conceptuales y los pone en conversación con el ejercicio práctico del laboratorio de innovación del Concejo de Bogotá, Demolab.

Del Parlamento Abierto a la participación ciudadana

El Parlamento Abierto se entiende como el proceso en el cual un cuerpo colegiado, cuyas funciones están vinculadas a la creación de leyes, decretos, normas u otras medidas legislativas¹, implementa estrategias y transforma sus procesos para reducir las barreras que tiene la ciudadanía al participar, vigilar y hacer control político.

El Parlamento Abierto contempla la participación ciudadana como un compromiso verdadero de vincular a la ciudadanía a la agenda legislativa. Todas las leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que toman los gobiernos pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y complementadas con las opiniones de la ciudadanía (Sánchez, 2018). Para llevar a cabo todo lo anterior, los parlamentos utilizan mecanismos como las asambleas ciudadanas, donde se prioriza la representación descriptiva de la ciudadanía y se utiliza la tecnología o los incentivos a la participación para disminuir las brechas de acceso que impiden una participación ciudadana incidente en la toma de decisiones (Guanumen & Núñez, 2021).

Otra propuesta para la participación ciudadana dentro de los parlamentos es presentada por Gonzalo (2017), quien presenta tres alternativas para mejorar la participación ciudadana dentro de los parlamentos:

La primera es comunicar de forma directa a la ciudadanía el quehacer del parlamento, para lo cual, se pueden utilizar los portales de transparencia, los formatos abiertos para la reutilización de datos, la huella digital legislativa (trazabilidad de los proyectos), la colaboración con organizaciones de la sociedad civil que hacen control político a los parlamentos, a través de estrategias como observatorios ciudadanos (Gamboa & Delgado, 2022) o la utilización activa de las redes sociales.

La segunda alternativa propuesta es permitir la participación de la ciudadanía en el parlamento a través de diferentes mecanismos, por ejemplo, foros deliberativos y participativos, facilitar el ejercicio de iniciativa legislativa popular,

mejorar el derecho de petición ante los parlamentos, mejorar las audiencias parlamentarias y la creación de intergrupos que funcionen como un punto de encuentro entre expertos, afectados, interesados y parlamentarios.

La tercera alternativa planteada por el autor es la regulación del lobby parlamentario que incluya un registro para identificar las relaciones de grupos interesados con las instituciones públicas. Esta medida se puede complementar con la implementación de agendas públicas de los parlamentarios, una estrategia que ha sido adoptada por diferentes gobiernos locales en España, como Madrid y Valladolid.

En el desarrollo de este artículo nos concentramos en la segunda alternativa, en el que la ciudadanía participa directamente en aportar a las decisiones del Concejo.

En Colombia, la Constitución establece que son mecanismos de participación ciudadana el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, los cuales corresponden a una lógica de democracia representativa donde la ciudadanía puede ejercer control político a sus representantes. Sin embargo, bajo las lógicas del Estado Abierto se han implementado nuevos mecanismos de participación ciudadana que atienden a una representación directa, deliberativa e incidente. Ejemplo de lo anterior son los presupuestos participativos y las asambleas ciudadanas, donde la ciudadanía se pone en el centro de la participación. Estas iniciativas pretenden promover que la ciudadanía sea protagonista activa de las decisiones en aras de profundizar en el desarrollo de una democracia participativa, y la obtención de unas soluciones que se correspondan con las necesidades y deseos reales de la ciudadanía (Calvo, 2011).

En el caso del Concejo de Bogotá, se puede notar que dada la naturaleza de sus funciones políticas y las relaciones con la ciudadanía puede revisarse su quehacer desde algunos conceptos vinculados al Parlamento Abierto. Por ejemplo, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia a través del uso de la tecnología.

Barreras y niveles de involucramiento para la participación ciudadana

De acuerdo con Guanumen & Núñez (2021), y según cifras de los procesos de participación

1. Las funciones para los concejos municipales en Colombia se establecen según el Artículo 313 de la Constitución de Colombia, entre las cuales se destacan para los fines de este artículo: reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio; adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, y dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.



ciudadana adelantados por el DemoLab en 2020 y 2021, se han identificado tres categorías de barreras que impiden la participación ciudadana, las cuales se describen a continuación.

De entrada, son aquellos factores que limitan o impiden que las personas accedan a los espacios de participación, pueden estar vinculados a temas de movilidad, acceso a recursos tecnológicos, disponibilidad de tiempo, capacidad técnica o desconocimiento de los mecanismos de participación.

De permanencia, son aquellos factores que impiden la permanencia de las personas en los espacios de participación, pueden afectar principalmente a dos poblaciones: personas de condiciones socioeconómicas vulnerables y personas cuidadoras. Esto sucede como consecuencia de la falta de tiempo disponible para participar, que normalmente una persona debe destinar al trabajo o labores de cuidado, que al destinarlo a ejercicios de participación, puede implicar una reducción en sus ingresos económicos (alto costo de oportunidad) (Guanumen & Núñez, 2021).

De incidencia, son barreras para lograr que las recomendaciones de la ciudadanía logren incidir en el sistema político, lo anterior, se encuentra vinculado a la voluntad y agenda política de los tomadores de decisión, así como a los procesos burocráticos que puedan frenar o transformar las recomendaciones resultantes de los espacios de participación.

Por otro lado, para hablar de participación ciudadana se requiere reconocer que no todos los ejercicios de participación tienen la misma capacidad de involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisión o diseño de política pública. Para evaluar adecuadamente la ampliación de la participación, no solo se debe revisar el número de espacios de participación que abre la institución, ni el número de personas participantes, sino la calidad del proceso participativo, en tanto brinde garantías a los participantes y adicionalmente, se debería evidenciar un incremento en el nivel de involucramiento de la ciudadanía en dichos espacios de participación.

Los niveles de involucramiento definen el alcance del espacio de participación, enmarca el rol que tendrá la ciudadanía en el espacio y definirá por tanto la necesidad de esfuerzos, capacidades y recursos requeridos para la implementación del proceso participativo. El International Association for Public Participation (Asociación para

participación pública) IAP2- Introdujo un espectro de participación ciudadana (IAP2 Spectrum) para entender mejor cuál es la promesa de valor que se le está haciendo a la ciudadanía por parte de los gobiernos. Se hace de forma escalonada: informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar, a continuación se resume cada uno de los pilares, la información que se presenta fue tomada de la plataforma Herramientas Aplicadas de Gobierno Abierto (HAGA²), donde se pueden encontrar ejemplos específicos para cada pilar.

- Informar: busca que la ciudadanía tenga conocimiento de políticas públicas y decisiones estatales.
- Consultar: posibilita a los gobiernos crear diagnósticos de aspectos situacionales y expectativas frente a datos y cifras, aplicándolos a las recomendaciones que tengan las políticas públicas
- Involucrar: comprometen la participación ciudadana a través de herramientas que visibilizan aquellas acciones que van más allá de comunicar, y motivan a la administración a trabajar en conjunto con la sociedad civil en temas específicos.
- Colaborar: promueve establecer dinámicas abiertas que ejecuten un trabajo coordinado y horizontal que distribuya, reconozca y represente la ciudadanía de forma abierta.
- Empoderar: busca dotar de herramientas, capacidades, y legitimidad a la ciudadanía para que esta pueda tomar decisiones fundamentales.

Democracia deliberativa y participación ciudadana

La democracia deliberativa, vista desde la participación ciudadana, fortalece los procesos de las organizaciones de la sociedad civil y su posible incidencia en la toma de decisiones. Ante las dificultades que atraviesa el sistema democrático, se han diseñado innovaciones para aumentar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, hay tres elementos que caracterizan a las innovaciones democráticas de tipo deliberativo: sorteo, deliberación e incidencia (Mitozo, 2018). Adicionalmente, las compensaciones por la participación son un factor que facilita la eficiencia de los tres elementos mencionados por el autor.

2. Disponible en <https://www.toolkithaga.co/>

Sorteo

El sorteo es un mecanismo de selección aleatoria de personas para participar en torno a políticas públicas, problemas públicos, entre otros que es convocado por diferentes actores, generalmente con apoyo de un organismo independiente que pueda garantizar el diseño y selección de la muestra. El uso de este mecanismo se ha ido fortaleciendo en los últimos años debido a un aumento de experiencias de carácter deliberativo, ya que el sorteo puede nivelar asimetrías que se reconocen como barreras a la participación. Por lo tanto, el sorteo promueve que cualquier persona pueda acceder a un espacio de toma de decisión y facilita la composición de un cuerpo deliberativo diverso que fortalezca las discusiones (Ganuza y Mendiharat, 2020).

Este mecanismo ha sido utilizado desde las ciudades griegas debido a que se considera la forma de participación más inclusiva y que implica una alternancia de las personas en espacios de poder expresados en escenarios de toma de decisiones o representación, lo que podría reducir las posibilidades de cooptación y corrupción (Bertelsmann Stiftung, 2018). Sin embargo, para garantizar que este proceso sea inclusivo se debe construir una muestra que alcance una representación descriptiva, lo que significa convocar ciudadanía que represente la diversidad de la población de manera efectiva; esta puede determinarse por criterios como grupo etario, género, ubicación geográfica, pertenencia étnica, ingresos, nivel educativo, entre otros. En el diseño metodológico de distintos ejercicios deliberativos se conoce a esta muestra representativa como *míni público* (Breckon, Hopkins & Rickey, 2019).

Compensaciones por la participación

No obstante, para que las personas puedan acceder a espacios de participación deben nivelarse no solo los canales de acceso o entrada (con el sorteísmo), sino también las condiciones para mantener la participación. Por esta razón, en el diseño de este tipo de espacios la compensación por la participación es un elemento a considerar, su inclusión implica un reconocimiento del tiempo, la preparación y disposición de la ciudadanía para la participación. Esta compensación tiene diferentes formas como el pago monetario por sesión, el pago de “expensas” o gastos de viaje y manutención, entre otros.

Este tipo de compensaciones responde a las características de los espacios de deliberación debido a que requieren una mayor disposición de

tiempo y trabajo, ya que tienen una temporalidad más alta, algunas veces varios días o hasta una semana. Proponer incentivos obedece a tres objetivos principales: el reconocimiento del trabajo de la ciudadanía en favor del bien común, motivar la participación de la ciudadanía en ejercicios innovadores como los diseñados con un componente deliberativo, y a forma de compensación a la ciudadanía por su disponibilidad de tiempo; lo que reduce la materialización de riesgos de asistencia, continuidad y calidad de la participación ciudadana.

Deliberación

La deliberación es un elemento que permite innovar dentro de la democracia representativa, al consolidar una transformación en la manera como se entienden los problemas públicos. La inclusión de la deliberación dentro de la democracia representativa permite que, a través del diálogo y el intercambio de visiones, los problemas y las soluciones tengan en cuenta la visión de la ciudadanía. Este ejercicio crea valor público al mejorar la relación y la confianza entre las instituciones públicas y la ciudadanía.

Los ejercicios de deliberación deben tener dos elementos presentes para mejorar el nivel argumentativo y de convencimiento de las personas que participan en estos. El primer elemento es la nivelación de poderes, es decir, todas las personas que participan de este espacio deben tener un equilibrio en el uso de la palabra; de igual manera, todos los aportes deben ser escuchados para que las conclusiones del espacio tengan un sentido de común acuerdo.

El segundo elemento es la nivelación de conocimientos. Dado que en estos espacios se recurre al sorteo aleatorio, no todas las personas cuentan con el mismo nivel de formación sobre el tema a deliberar. Para lograr un nivel de formación básico sobre el tema central se recurre a varias estrategias, por ejemplo, difusión de material audiovisual, intercambio de conocimientos entre participantes previo a la deliberación, clases abiertas, acompañamiento de expertos en el tema durante el desarrollo de los espacios de deliberación, entre otras. Estas estrategias suelen usar un lenguaje común y poco técnico para lograr impactar en diferentes grupos poblacionales.

Las asambleas ciudadanas han sido ejercicios de democracia deliberativa alrededor del mundo que sirven como lugares de encuentro entre las agendas de la sociedad civil y el Estado. Algunos ejemplos son la asamblea por



el medio ambiente en Francia, la asamblea global por el medio ambiente y la convención sobre la constitución en Irlanda. Estas prácticas deliberativas también tienen una tradición en las comunidades indígenas y afro de América Latina, por lo tanto, es común encontrar experiencias de presupuestos participativos, mingas u otros espacios de deliberación protagonizados por la comunidad, que logran incidir en la toma de decisiones.

Incidencia

La incidencia política de la democracia deliberativa aún es baja, pues aunque las recomendaciones de las personas pueden ser escuchadas por los tomadores de decisión, estos cuentan con la autonomía y legitimidad para rebatir dichas propuestas. Un caso que ejemplifica este punto es la Asamblea Ciudadana por el medio ambiente en Francia, este espacio deliberativo elaboró 149 propuestas, pero tan solo el 40% fueron incluidas en una ley de protección del clima presentada por el gobierno (Brunet, 2021). Sin embargo, existen experiencias exitosas de espacios deliberativos entre ciudadanía y Estado. Al respecto, en Colombia, la Minga Nacional por la vida y la defensa del territorio y la paz, acordó con el Gobierno Nacional un plan de inversiones por \$823.148 millones que se asignaron a cada uno de los grupos que participaron de los espacios asamblearios de la minga (El Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric), Consejo Regional Indígena de Caldas, Asociación de Autoridades Tradicionales del Consejo Regional Indígena del Huila y comunidades campesinas) (Rodríguez, 2019).

Marco metodológico del estudio de caso

Para este estudio de caso se acudió a un método analítico para abordar las principales estrategias de participación ciudadana realizadas por el Concejo de Bogotá entre los años 2020 y 2021, que tiene como referencia el modelo conceptual y de evaluación propuesto por la OCDE (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*) que contempla las siguientes variables de análisis:

- Percepción de institucionalización
- Diseño del proceso
- Experiencia deliberativa (objetivos, diseño y representatividad).

Las anteriores variables son evaluadas en las 3 líneas desarrolladas por el Demolab: apertura y participación, habilitación para la innovación y gestión del conocimiento. La evaluación se realiza a través de revisión documental y la implementación de un instrumento de medición (Anexo 01) aplicado a concejales que hicieron parte de las iniciativas de participación ciudadana. En el Anexo 02 se pueden consultar los documentos utilizados para la revisión documental.

Cabe resaltar que este documento sólo presentará resultados de la línea 1 (apertura y participación), los resultados se presentan bajo el marco conceptual presentado anteriormente, donde se realizó una revisión teórica sobre los conceptos de Parlamento Abierto, Estado Abierto, Gobierno Abierto, gobernanza mixta, participación ciudadana y democracia deliberativa. Los conceptos mencionados atienden a la delimitación del estudio de caso que tiene como objetivo responder a la pregunta de ¿Cómo fomentar concejos distritales con mayor participación ciudadana?

Demolab: laboratorio de innovación del Concejo de Bogotá

El laboratorio nace en el año 2020 como una apuesta para la materialización de una agenda de Parlamento Abierto dentro del Concejo de Bogotá. La creación de una unidad enfocada en la innovación dentro de la institución, que cuente con capacidades técnicas, metodológicas y presupuestales, abre, entre otras, la posibilidad de romper barreras de la participación ciudadana. La iniciativa surge de una alianza entre la institucionalidad y la sociedad civil, lo que más adelante se explicará bajo el concepto de gobernanza mixta; y que plasma sus objetivos y metas en el Plan cuatrienal del Concejo de Bogotá (2020-2023)³. El Demolab se constituye como una estructura de innovación que busca mejorar procesos de adentro hacia afuera. Con este objetivo, se diseña una estructura de funcionamiento en tres líneas que fortalecen procesos internos y a su vez crear capacidad para fortalecer la relación institución-ciudadanía.

3. Plan Cuatrienal del Concejo de Bogotá (2020-2023). Consultado en: https://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20190829/asocfile/20190829170610/plan_de_acci_n_cuatrienal_2020_2023.pdf

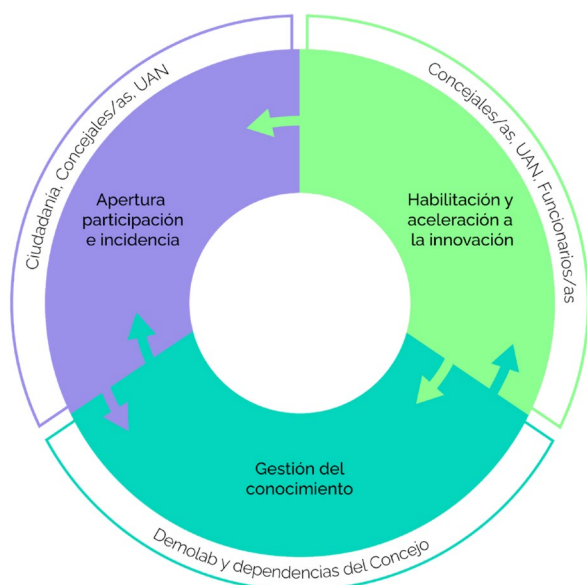
Tabla 1. Líneas y funciones del Demolab

Línea Demolab	Función
Apertura y participación	Implementar estrategias para aumentar y mejorar los espacios de participación ciudadana.
Habilitación y aceleración de la innovación	Diseña e implementa herramientas para detonar innovación en diferentes ámbitos, como el normativo, político y administrativo, pues es una línea que trabajó especialmente en fortalecer espacios de innovación al interior del Concejo.
Gestión del conocimiento	Recolecta aprendizajes de los procesos de implementación del Demolab y la integración con las dependencias del Concejo, evaluar e implementar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Fuente: elaboración propia.

Cada una de las líneas desarrolla actividades propias y tienen beneficiarios propios, sin embargo se complementan entre sí en procesos específicos. La siguiente gráfica presenta dichas relaciones y los beneficiarios de cada línea.

Gráfica 1. Relación entre líneas de acción del Demolab y beneficiarios principales.



Fuente: elaboración propia

Algunos de los grandes retos a los que se enfrentan las instituciones públicas a la hora de innovar son: recursos económicos, falta de capacidad técnica en innovación pública y dificultad para transformar procesos y procedimientos ya establecidos (burocracia). Adicionalmente, se evidencia que los procesos de innovación pública tienden a no tener sostenibilidad, tienden a tener una sola iteración, lo que impide la consolidación de la innovación como una práctica dentro de la institución.

Para atender estas necesidades y apalancar procesos de innovación dentro del Concejo de Bogotá, se conciben dos estrategias puntuales: un modelo de gobernanza mixta y la institucionalización de las acciones del laboratorio.

Modelo de gobernanza Demolab

La gobernanza mixta es una alternativa para facilitar y potenciar la operación de una unidad de innovación, como el laboratorio en una institución. Para el caso puntual del laboratorio del Concejo, la gobernanza mixta ocurrió entre la corporación y organizaciones de la sociedad civil. En el caso específico del Demolab, se listan a continuación las acciones a realizar por cada una de las partes.

El concejo:

- Crea una dependencia de carácter mixto al interior de la corporación: Demolab.
- Asigna recursos para personal a dicha instancia.

Las organizaciones aliadas:

- Apalancar con recursos económicos y humanos los procesos que surjan del laboratorio, especialmente espacios de participación.
- Brindar apoyo técnico y metodológico a través de un Comité técnico que interactúa con el equipo del Demolab en el Concejo.

El Concejo firmó una alianza estratégica con 7 organizaciones de la sociedad civil por un plazo de cuatro años. El carácter mixto permite disponer de mayores recursos económicos, minimiza la burocracia y fortalece las capacidades técnicas. El carácter mixto permite disponer de mayores recursos económicos, minimiza la burocracia puesto que los procesos de contratación o implementación de actividades se hacen de manera externa con apoyo de las organizaciones

aliadas y fortalece las capacidades técnicas de la corporación cuando funcionarios y organizaciones de la sociedad civil trabajan conjuntamente en la implementación de los procesos del laboratorio.

Institucionalización de la innovación

Un reto importante a la hora de implementar la innovación pública es que los procesos institucionales, que tienden a ser rígidos y estáticos, puedan dialogar con las lógicas de laboratorio, que priorizan la experimentación como valor principal. Para lograr este diálogo, en el caso del Demolab, las actividades del laboratorio que se incluyen dentro del plan cuatrienal se caracterizan por una descripción general, que permitan adaptar su diseño o ejecución acorde a los resultados de cada iteración en el proceso de experimentación. Así por ejemplo, uno de los objetivos es la realización de tres Asambleas ciudadanas en los cuatro años del periodo constitucional del Concejo, el objetivo permitió que cada iteración de la Asamblea pudiera contemplar diseños basados en el aprendizaje y modificaciones al proceso de implementación.

Cabe resaltar, que aunque el Demolab sea una instancia específica para la innovación debió como cualquier dependencia del Concejo de Bogotá reportar resultados de manera trimestral ante la oficina de planeación; además de atender las instrucciones de la Mesa Directiva del Concejo.

Como se mencionó anteriormente, este artículo se concentra en la acción de la línea de apertura, participación e incidencia del Demolab.

Estrategias de participación implementadas por el Demolab

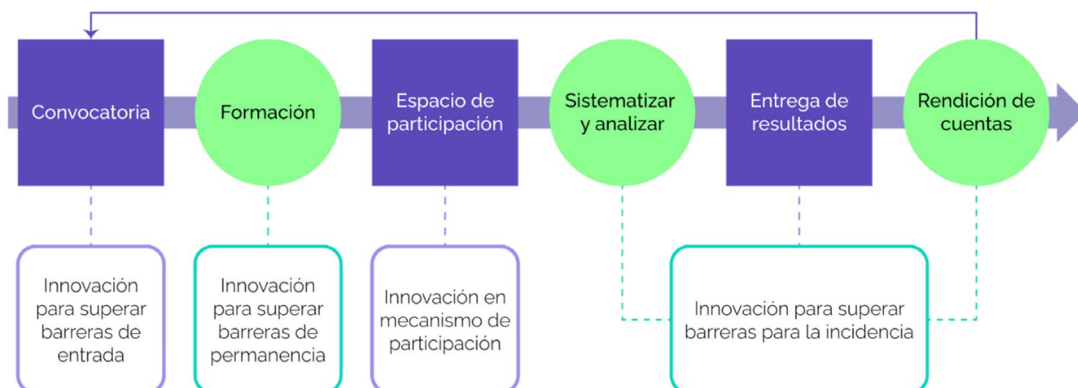
Abordar la participación ciudadana desde una perspectiva de innovación, no solo se trata de

nuevos mecanismos para la participación, a su vez requiere de identificar mejoras a los tradicionales para atender a las barreras que tiene la ciudadanía a la hora de participar. Las barreras de participación, como se mencionó anteriormente, son tres: de entrada, de permanencia y de incidencia. Para enfrentar estas barreras, el Demolab identificó la necesidad de reestructurar las fases de la participación ciudadana tradicional, innovando en el proceso de convocatoria, de implementación de los espacios y la recolección de insumos que se toman como resultado de la participación.

En la gráfica 2 se relacionan las fases de las estrategias de participación del Demolab con el tipo de innovaciones según la barrera identificada. En la gráfica, los círculos representan fases que son una innovación realizada por el Demolab, mientras que los cuadros representan aquellas fases típicas dentro de los espacios de participación ciudadana propuestos por el Concejo de Bogotá. Adicionalmente, se establece una relación entre el proceso de rendición de cuentas y la convocatoria, entendiendo que cuando se realiza un proceso de participación es obligación presentar a la ciudadanía participante los insumos finales del ejercicio.

Así, se entiende como rendición de cuentas al proceso por medio del cual se justifican los recursos invertidos en la planeación y ejecución del espacio de participación. Este momento de rendición de cuentas también tiene el propósito de mostrar a la ciudadanía qué resultados tuvo el ejercicio y qué pasos se van a seguir con sus aportes. Esto genera confianza y fomenta la participación, y la ciudadanía opta por participar en nuevos procesos institucionales.

Gráfica 2. Fases de procesos de participación del Demolab e innovación en barreras de la participación



Fuente: elaboración propia

En cada una de las fases del proceso se implementaron mecanismos e innovaciones que hicieron de la participación un ejercicio más amplio y activo por parte de la ciudadanía. En el anexo 03 se evalúa la relación entre los mecanismos y las innovaciones implementadas en cada una de las fases. En particular se destaca la selección de ciudadanía participante con procesos de sorteismo para garantizar representatividad, así como la nivelación de asimetrías de información a través de formación ciudadana previa al espacio participativo y finalmente, el diseño de instrumentos que faciliten la sistematización de cara a los resultados de incidencia esperados.

Para comprender los cambios que generó la implementación del Demolab en términos de participación ciudadana en el Concejo de Bogotá, se hizo un análisis comparativo de los espacios de participación y sus niveles de involucramiento ciudadano. Este análisis se realiza entre el periodo constitucional inmediatamente anterior al periodo de implementación del laboratorio, 2016-2019 y 2020-2022, y toma como base la información proporcionada por el Concejo de Bogotá el 30 de noviembre de 2022 como respuesta al derecho de petición n.º 4010552022. En su respuesta, únicamente se lista por fecha y lugar los espacios de participación realizados, no proporciona información sobre el número de participantes, por tanto, no es posible identificar cuál fue el alcance de dichos espacios. A partir de esta información se categoriza por nivel de involucramiento ciudadano a cada uno de los espacios de participación.

Entre el periodo constitucional 2016-2019 y el 2020-2021 hay un incremento del 80% en el número de espacios de participación. En el primer

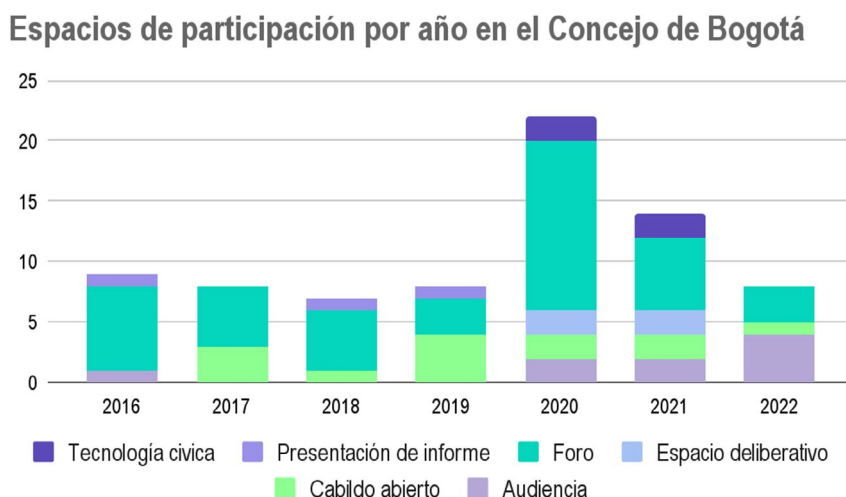
cuatrienio en observación, se realizan en promedio 8 espacios de participación al año, mientras que en lo que va del segundo, la cifra asciende a 14,8 espacios en promedio.

Adicionalmente, entre un periodo y otro se puede evidenciar la diversidad de estrategias de participación implementadas año a año; donde se observa que en el periodo constitucional de 2016 a 2019 predominaron los foros y cabildos abiertos como espacios de participación.

En el año 2020 se presentó un incremento de 6 puntos por encima del promedio del periodo constitucional 2016 a 2019, los espacios de participación ciudadana incrementan como resultado del aumento en el número de foros que tenían el propósito de informar a la ciudadanía sobre las medidas de cuidado para mitigar los efectos del covid-19. Para el año 2021, el número de espacios de participación se redujeron en términos cuantitativos, sin embargo, se implementaron nuevos espacios de participación ciudadana que buscaban involucrar de manera más incidente a las personas en las decisiones de la institución, lo que evidencia en que es el único año en donde se desarrolla una estrategia encaminada a la colaboración entre Concejo y ciudadanía.

Dentro de los nuevos espacios de participación implementados por el Concejo de Bogotá se destacan las iniciativas lideradas desde el DemoLab como los espacios deliberativos (Concejo a la casa, Concejo a la calle y Asamblea ciudadana) y la integración de estrategias de tecnología cívica (agendas y propuestas ciudadanas). Estos espacios permitieron innovar y ampliar el espectro de participación de la ciudadanía.

Gráfica 3. Espacios de participación por año en el Concejo de Bogotá.

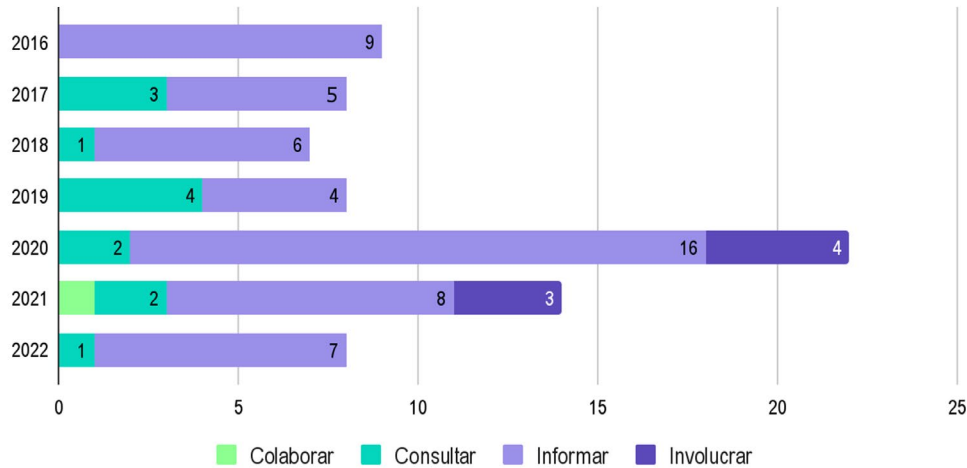


Fuente: Derecho de petición n.º 4010552022. Elaboración propia



Gráfica 4. Nivel de involucramientos de los espacios de participación por año en el Concejo de Bogotá.

Nivel de involucramiento de las iniciativas de participación por año



Fuente: Derecho de petición n.º 4010552022. Elaboración propia

En lo referente al nivel de involucramiento ciudadano de los espacios de participación del Concejo se evidencia que en su mayoría apuntan al nivel de informar, seguido de consultar, como los niveles más básicos de la escalera de involucramiento. Los espacios de participación enfocados en involucrar y colaborar son nulos entre 2016 y 2019, mientras que entre 2020 y 2021 son en número los que le siguen a informar, superando, incluso, a los de consulta. Estos espacios fueron implementados con apoyo del Demolab.

El tipo de espacio de participación se relaciona directamente con el nivel de involucramiento. De esta manera, el Concejo de Bogotá evolucionó como organización al retener buenas prácticas de participación ciudadana e involucrar nuevas formas de abrir el cabildo a la ciudadanía para avanzar en la escala de participación ciudadana. Se evidencia que los niveles más bajos de involucramiento (informar y consultar) están más relacionados con los espacios clásicos de participación (audiencias, foros y presentación de informes), por el contrario, los niveles más altos (colaborar e involucrar) se relacionan más con las nuevas formas de participación (espacios deliberativos y tecnología cívica). El anexo 04 presenta el listado de estrategias implementadas por el Concejo, identificando aquellas en las que el Demolab tuvo participación.

En adelante el presente artículo se concentra en las estrategias de participación

ciudadana realizadas por el Demolab entre 2020 y 2021. Específicamente, aquellas estrategias que utilizaron mecanismos de democracia deliberativa y que se realizaron por primera vez en el Concejo de la ciudad, estas son: *Concejo a la casa* y *Asamblea ciudadana*.

Concejo a la casa

El Concejo a la Casa es una metodología de participación ciudadana vinculada a las lógicas de Parlamento Abierto, donde concejales y ciudadanía intercambian posiciones sobre temas coyunturales de la ciudad. Esta dinámica tiene varios elementos innovadores, uno de ellos es vincular la tecnología como una herramienta para solventar las barreras logísticas provocadas por el Covid-19. La actividad se desarrolló en dos ocasiones con algunas variaciones temáticas y metodológicas pero conservando elementos fundamentales que garantizan la participación e incidencia ciudadana; en esta estrategia participaron en total 324 personas en los dos años de su realización.

El resultado del proceso de Concejo a la casa permitió ajustar e incluir nuevos elementos que mejoran el diseño metodológico de la estrategia. El principal diferenciador entre las dos estrategias fue la inclusión del segundo ejercicio de Concejo a la casa dentro de una estrategia más grande, denominada La Ruta POT. Esto permitió contrastar la participación ciudadana cuando se realiza involucrando diferentes elementos como deliberación con tomadores de decisión,

deliberación con expertos en la temática principal e inclusión de tecnología cívica para aumentar el espectro de participación. De igual manera, articular la deliberación del Concejo a la casa con otros espacios de participación en torno a un tema transversal de la ciudad permitió abrir

las posibilidades a la consolidación de procesos de participación relacionados con innovaciones democráticas en la toma de decisiones cíclicas que deben hacer gobernantes y la administración sobre el desarrollo territorial de la ciudad.

Tabla 2. Comparativo metodológico del Concejo a la casa en los años 2020 y 2021

Concejo a la casa 2020	Elementos comunes	Concejo a la casa 2021
Plan Distrital de Desarrollo	Selección aleatoria de ciudadanía.	Plan de Ordenamiento Territorial
Se desarrolló de manera autónoma de otros espacios de participación.	División por comisiones. Nivelación de asimetrías (poder y conocimiento). Deliberación entre concejales y ciudadanía. Incentivos a la participación. Representación descriptiva de la ciudad. Vinculación de organizaciones de la sociedad civil. Recomendaciones de política pública.	Vinculación dentro de una estrategia más amplia de participación.

Fuente: elaboración propia.

Tras finalizar el proceso de participación ciudadana se organizó la información de manera tal que permitiera presentar los aportes de la ciudadanía como recomendaciones a los documentos técnicos. Este es un proceso que con la itinerancia se ha ido ajustando. En el primer ejercicio solo se categorizaron los aportes de la ciudadanía de acuerdo con los artículos del Plan Distrital de Desarrollo (PDD), por su parte, en el segundo ejercicio se realizaron recomendaciones de modificaciones al articulado del documento técnico del POT. Esto se realizó a través de un proceso de interpretación de los aportes de la ciudadanía a la luz de documentos técnicos y del entendimiento a profundidad del POT por parte de expertos en el tema.

En ambos casos se difundieron los resultados de la estrategia internamente en el Concejo de la ciudad con los concejales y sus equipos de trabajo. En la segunda versión de la actividad, los resultados fueron difundidos a la ciudadanía en general a través de la página web oficial del Concejo de Bogotá. Con esta modificación en la difusión de los resultados se buscaba que los insumos finales de la participación aportaran al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil

y ciudadanía en general de la misma manera que aportó al trabajo de los tomadores de decisión.

Asamblea Ciudadana Itinerante

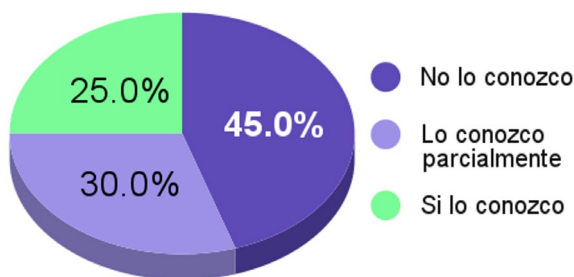
La Asamblea Ciudadana Itinerante es una metodología de participación ciudadana que tiene como objetivo identificar y construir visiones comunes a partir de la deliberación de la ciudadanía en torno a las temáticas de ciudad. A partir de las visiones compartidas y los disensos que surgen de la deliberación se generan recomendaciones para tomadores de decisión, en este caso las y los concejales de Bogotá. La Asamblea Ciudadana Itinerante cuenta con tres implementaciones desarrolladas en los años 2020, 2021 y 2023 con diferentes temáticas de relevancia para la ciudad y que ha contado con la participación de aproximadamente 300 personas; para sus dos primeras versiones (2020 y 2021) se deliberó en torno a la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial y en 2023 sobre cuatro temas priorizados por concejales (Seguridad y cuidado, ambiente y ordenamiento territorial, espacio público y ambiente). Estos esfuerzos han hecho que la Asamblea Ciudadana sea reconocida

por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁴ como uno de los modelos de institucionalización de la democracia deliberativa a nivel global.

Las recomendaciones generadas a partir de la deliberación de la ciudadanía fueron compartidas con concejales de Bogotá y sus Unidades de Apoyo Normativo (UAN) para que estas fueran tenidas en cuenta en su proceso de toma de decisiones. Estos resultados fueron socializados a través de informes que presentan las principales discusiones y recomendaciones de la ciudadanía. En el instrumento de medición se señaló que la mayoría de concejales y UAN consultadas conocieron el informe de la asamblea ciudadana; sin embargo, el equipo Demolab identificó la necesidad de fortalecer las estrategias de divulgación.

Gráfica 5. Conocimiento de los concejales del informe final sobre Asamblea ciudadana 2020

Informe Asamblea ciudadana 2020: Ordenamiento territorial y alistamiento POT

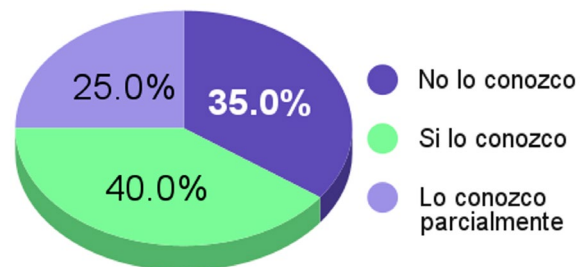


Fuente: Instrumento de medición. Elaboración propia.

Este aprendizaje permite que la presentación de los resultados contemple otros recursos; por ejemplo, se elaboró un primer informe técnico que incluía en detalle las percepciones de la ciudadanía en cada una de las comisiones y, un segundo informe ejecutivo, que clasificaba cada uno de los aportes de los diferentes espacios de participación pertenecientes a La Ruta POT, en las estrategias del POT propuestas. La presentación de estos resultados pudo facilitar su apropiación por parte de concejales y ciudadanía, así como integrarlas a las discusiones pertinentes; lo anterior también se ve reflejado en un aumento en la proporción de concejales y UAN consultadas que manifestaron conocer el informe.

Gráfica 6. Conocimiento de los concejales del informe final sobre Asamblea ciudadana 2021

Informe Estrategia POT: Concejo a la casa 2021 y Asamblea ciudadana 2021



Fuente: Instrumento de medición. Elaboración propia.

El equipo de Demolab también indagó por la percepción de la ciudadanía sobre las diferentes etapas en las cuales se desarrolló la Asamblea Ciudadana Itinerante de Bogotá (formación, deliberación, incentivos y asuntos logísticos). La ciudadanía consultada señaló que el aprendizaje sobre ordenamiento territorial fue uno de los elementos con mayor valor durante su experiencia en la asamblea (54.9%). Este resultado indica que la fase de formación tuvo el efecto esperado en los participantes debido a que las temáticas relacionadas al ordenamiento territorial, generalmente, son de alta complejidad y nivel técnico.

Por otro lado, en cuanto a las dificultades del proceso de deliberación se destacan los problemas de conexión y acceso a internet (37.4%), el diálogo fluido y cómodo (18%) y la concreción de acuerdos (11%). Las dificultades de conexión y acceso a internet fueron una constante en las respuestas de la ciudadanía; aunque se destacó el acompañamiento del equipo Demolab mediante los grupos de Whatsapp, prefieren el desarrollo de una asamblea en modalidad presencial. Las lecciones aprendidas para el equipo se enfocaron en la mejora de estrategias para que facilitadores y moderadores dinamicen a partir de recursos visuales y metodológicos las discusiones en la comisión.

Finalmente, la ciudadanía manifestó que habrían participado del espacio sin recibir incentivos económicos (74,7% de asambleístas); sin embargo, consideran positivo incluir este tipo de incentivos como un reconocimiento al tiempo invertido y como motivación en este tipo de metodologías innovadoras.

4. Puede ser consultado en [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/OG\(2021\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/OG(2021)6/en/pdf)

Aprendizajes

La experiencia de Demolab en el Concejo de Bogotá permite señalar algunos aprendizajes sobre el proceso de institucionalización y la implementación de las estrategias de participación diseñadas por el laboratorio.

La institucionalización del laboratorio en el Concejo se vio atravesada por el cambio de voluntades políticas al interior de la corporación en el año 2022, caracterizadas por acciones motivadas por el interés político de concejales, en particular mesas directivas, lo que afectó la disposición de algunos recursos contemplados para este proceso. Lo anterior impactó el nivel de reconocimiento y apropiación del Demolab por parte de algunos actores internos. Ante esta situación se implementaron estrategias para el fortalecimiento de la capacidad técnica de los y las funcionarias públicas en términos de innovación, lo que permitió una relación más cercana con el laboratorio. Frente a lo anterior, es posible implementar en futuras iteraciones estrategias de fortalecimiento y acompañamiento de los ejercicios de participación de concejales y/o bancada. Es decir, un servicio abierto a todas las bancadas de manera más independiente de la mesa directiva.

En cuanto a la implementación de las estrategias de participación analizadas, se identificó que, a pesar del interés por parte de los y las concejales en utilizar las estrategias de participación ciudadana desarrolladas con el apoyo del DemoLab, existen barreras estructurales dentro de la corporación que limitan la participación ciudadana. Estas barreras están ligadas a dos factores: los procesos burocráticos al interior de la corporación y la dependencia a la voluntad política de la mesa directiva para adelantar estos procesos. En ambos ejercicios de participación se incluyeron incentivos enfocados en la ciudadanía, esto fue valorado como positivo por los participantes (el 63,3% de las personas que participaron en la ACI 2021 afirmaron sentirse más comprometidas con los problemas de la ciudad) como una estrategia para enfrentar algunas de esas barreras y evitar riesgos de deserción o baja calidad en la participación.

En la experiencia del DemoLab en los años de ejecución de las estrategias de participación ciudadana se observó que la tecnología es una herramienta que puede ser utilizada para varios fines que benefician la apertura del Estado, como las siguientes.

- Ampliar el espectro de participación.
- Cualificar la participación de la ciudadanía, las y los concejales.
- Reducir las barreras de acceso que tienen algunas poblaciones al Concejo de Bogotá, esto facilita que la ciudadanía se acerque de

manera sencilla a los tomadores de decisiones de la ciudad.

- Escalar en los niveles de involucramiento para la participación pública, permitiendo transitar de iniciativas vinculadas a la información a iniciativas relacionadas con la consulta o involucramiento.

En complemento al uso de la tecnología, la voluntad política manifestada por la mesa directiva de la corporación entre los años 2020 y 2021, también significó un factor importante que facilitó la implementación y desarrollo de las estrategias de participación del laboratorio. Se puede observar en la gráfica que durante los años mencionados el número de iniciativas de participación tuvieron un avance importante en comparación con los años en los cuales el laboratorio no desarrolló acciones enfocadas en participación ciudadana en el Concejo de la ciudad. De lo anterior, se derivan algunas dificultades en la institucionalización de espacios para la innovación pública, el Parlamento Abierto y la participación ciudadana.

Conclusiones

La revisión de las actividades del DemoLab permite concluir que hay evidencia empírica para afirmar que el Laboratorio de Innovación del Concejo de Bogotá (DemoLab) fomentó la apertura de la participación ciudadana de la corporación de la siguiente manera:

- La virtualidad y la aleatoriedad son un mecanismo que amplía la participación a nuevos actores que no suelen participar en la discusión sobre asuntos públicos.
- Las estrategias del DemoLab permitieron avanzar en la escala de involucramiento de la participación en el Concejo de Bogotá, pasando del nivel informar a niveles de consultar y colaborar. Este avance está relacionado con la inclusión de nuevas formas y espacios para la participación como los espacios deliberativos y la tecnología cívica.
- Los nuevos espacios de participación ciudadana tienen una buena percepción entre la ciudadana y los concejales, esto permite entender el impacto positivo que ha tenido el laboratorio dentro y fuera de la institución. En la encuesta realizada a los participantes de la Asamblea Ciudadana Itinerante de Bogotá (ACI) 2021, el 79,6% reporta mejorar la confianza en el Concejo de Bogotá.
- Las acciones del laboratorio cualificaron y ampliaron la participación ciudadana.
- Las estrategias de participación ciudadana promovidas desde el DemoLab contribuyeron a generar cambios institucionales en las formas de participación.



- No obstante, también es necesario revisar algunos aspectos a mejorar en el futuro, como:
- La voluntad política se convierte en habilitante de la participación ciudadana, en este sentido, puede facilitar o representar una barrera en estos ejercicios.
- Para lograr la institucionalidad del laboratorio dentro del Concejo de Bogotá es importante entender la relación y los objetivos de los concejales, bancadas y partidos políticos en relación con su trabajo dentro del Concejo de Bogotá.
- El laboratorio debe fortalecer sus estrategias de difusión de los resultados obtenidos en las estrategias de participación ciudadana.

Por último, es válido afirmar que, en la lógica de avanzar hacia un Parlamento Abierto en las funciones normativas y de control político del Concejo de Bogotá, es necesario vincular los pilares del Gobierno Abierto en la estructura interna de la corporación, esto significa, trabajar en estrategias para la transparencia, la colaboración y el uso de la tecnología en el quehacer de la entidad.

Anexos

Anexo 01: Instrumento de medición

https://drive.google.com/file/d/17yFqs5FrnxFunrv6ZF_CBVGj7CoWofJp7/view?usp=drive_link

Anexo 02: Revisión documental

https://drive.google.com/file/d/1t6P7nD3JYiD09-6SKrmEbE_TLxWpZKWz/view?usp=drive_link

Anexo 03: Relación entre los mecanismos y las innovaciones implementadas en cada una de las fases

https://drive.google.com/file/d/1MTt30YfvLlXSwRrP6y9Y0IUy80-7EkTt/view?usp=drive_link

Anexo 04: Estrategias implementadas por el Concejo

https://drive.google.com/file/d/1ocvxuRxVkkZ-s2lkSjpLvs_h6pcWQ-N/view?usp=drive_link

Carpeta de anexos PDF

<https://drive.google.com/drive/folders/1G-iP8tcfmLEVASq8hG0EozOjNw4PCxeY?usp=sharing>

Bibliografía

Brunet, R. (28 de marzo de 2021). Francia: la Ley del Clima se enfrenta a un juicio de legitimidad antes de su examen parlamentario. *France24*. <https://www.france24.com/es/medio-ambiente/20210328-francia-ley-clima-medioambiente-protestas>

Breckon, J., Hopkins, A., & Rickey, B. (2019). Evidence vs democracy: How 'mini-publics' can traverse the gap between citizens, experts, and evidence. Alliance for Useful Evidence. <https://media.nesta.org>

[uk/documents/Evidence_vs_Democracy_Report_Final.pdf](https://documents/Evidence_vs_Democracy_Report_Final.pdf)

Calvo, J. (2011). *La experiencia de los presupuestos participativos en los entes locales*. Espaa: Dykinson.

Concejo de Bogotá. (2020). *Plan de acción cuatrienal (2020-2023) 'Concejo generador de valor público y transformador de realidades'*. https://concejodebogota.gov.co/cbogota/site/artic/20190829/asocfile/20190829170610/plan_de_acci_n_cuatrienal_2020_2023.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). Boletín técnico Encuesta de Cultura Política 2021.

Gamboa, Y., & Delgado, P. (2022). El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga. *Reflexión Política*, 24(50), 116-126. <https://doi.org/10.29375/01240781.4530>

Ganuza, F., & Mendiharat, A. (2021). La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía. *Rev. Española de Ciencia Política*, (56), 205-209.

Gonzalo, M. Participación Ciudadana Y Actividad Parlamentaria (Citizen Participation and Parliamentary Activity) (2017). *Oñati Socio-Legal Series*, 7(5), 1018-1040. <https://ssrn.com/abstract=3059482>

Guanumen, S., & Núñez, D. (2021). Innovación política y participación por sorteo: "Concejo a la casa", el primer caso de democracia por aleatoriedad en Colombia. *OPERA*, 28, 111-138. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.06>

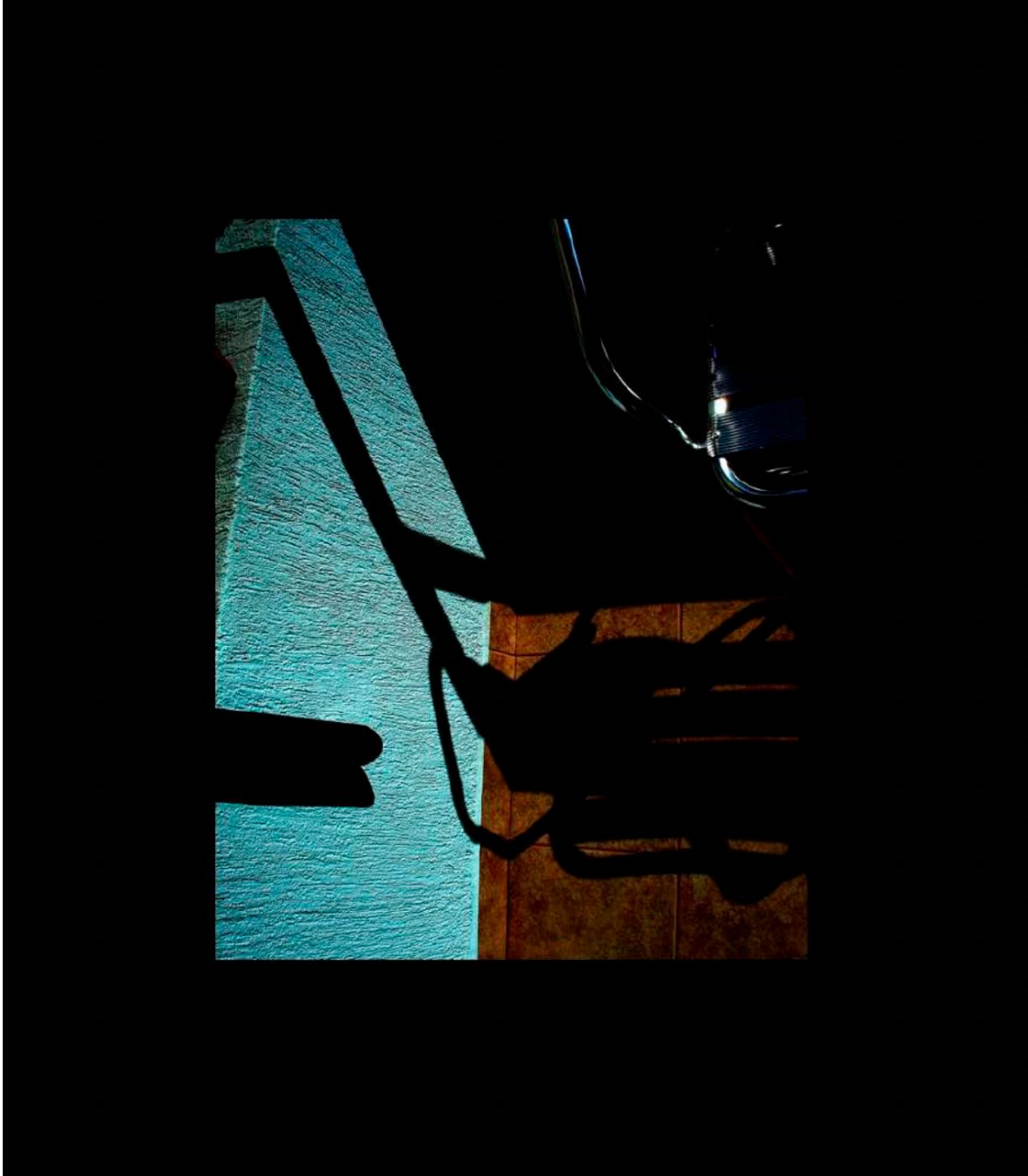
Mitoto, I. (2018). CHWALISZ, Claudia. The populist signal: why politics and democracy need to change. London: Rowman & Littlefield, 2015. *Conexão Política*, 6(2), 123. <https://doi.org/10.26694/rcp.issn.2317-3254.v6e2.2017.p123-126>

OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Rodríguez, C. (6 de abril de 2019). Acuerdo con la minga indígena compromete presupuesto por \$823.000 millones. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/conozca-en-que-consisten-los-acuerdos-firmados-entre-el-gobierno-y-la-minga-indigena-2848713>

Stiftung, B. (2018). Citizens' participation using sortition. A practical guide to using random selection to guarantee diverse democratic participation. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/181102_Citizens_Participation_Using_Sortition_mb.pdf

Sánchez González, J. J., (2018). Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81). <https://www.redalyc.org/journal/290/29055767002/29055767002.pdf>



Soliloquios
Fotografía

Experiencia bogotana de participación digital: entre el Gobierno Abierto y la construcción de ciudadanía

Bogotá experience of digital participation: between Open Government and the construction of citizenship

Diana Esperanza Oliveros Fortiche 

Universidad Central, Colombia

doliverosf@ucentral.edu.co

Resumen

El Gobierno Abierto en Colombia virtualizó diversos servicios y trámites gubernamentales, facilitando el acceso de los ciudadanos y simplificando los procesos administrativos, sin embargo, existen desafíos y obstáculos para su implementación como la reducción de la brecha digital, la adopción de nuevas tecnologías, la seguridad de la información y la alfabetización digital. Este artículo recoge de manera particular la experiencia de la población bogotana en la participación en el gobierno digital. La recolección de datos se hizo a través de una encuesta aplicada a 607 mujeres y hombres bogotanos entre los 12 a más de 65 años. Para el proceso de lectura de la información se emplearon técnicas del análisis descriptivo que ofrece SPSS y de minería de datos de SPAD. Los resultados aportan al conocimiento de la experiencia ciudadana de participación digital y brindan información importante para fortalecerla desde los usos de lenguajes visuales, la construcción de páginas intuitivas y la promoción en redes sociales.

Palabras clave: Gobierno Abierto, gobierno digital, participación política, Tecnologías de Información y Comunicación- TIC

Abstract

The Open Government in Colombia virtualized various government services and procedures, facilitating to citizen access and simplifying administrative processes; however, there are challenges and obstacles to its implementation, such as the reduction of the digital divide, the adoption of new technologies, information security and digital literacy. This article collects in a particular way the Bogota experience of participation in the digital government. Data collection was done through a survey applied to 607 Bogota women and men between the ages of 12 and plus 65. For the process of reading the information, descriptive analysis techniques offered by SPSS and SPAD data mining were used. The results contribute to the knowledge of the citizen experience of digital participation and provide important information to strengthen it from the uses of visual languages, the construction of intuitive pages and promotion on social networks.

Keywords: Open Government, political participation, e-governance, Information and Communication Technologies-ICT

Artículo: Recibido el 16 de julio de 2023 y aprobado el 19 de octubre de 2023

Cómo citar este artículo:

Oliveros Fortiche, D. E. (2023) Experiencia bogotana de participación digital: entre el Gobierno Abierto y la construcción de ciudadanía. *Reflexión política* 25(52), pp. 81-95. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4753>

Introducción

El uso y aplicación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en diversos campos sociales, empresariales y gubernamentales transformaron profundamente la manera como nos informamos y como se establecen relaciones entre las organizaciones y los sujetos. Estas formas digitalizadas de

comunicación generan diversas prácticas de participación e interacción entre el gobierno y la ciudadanía, fortalecen los espacios deliberativos sobre toma de decisiones como derecho democrático y dan impulso al ciclo de las políticas públicas (Oszlak, 2019) además de contribuir a las dinámicas de construcción colectiva de lo público (United Nations, 2005).

Las TIC y su forma de relacionamiento con el gobierno generan formas diferenciadas de gestión pública que abordaremos en este artículo, así: el Gobierno Abierto se centra en la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones gubernamentales, busca involucrar a los ciudadanos en la formulación de políticas y en el monitoreo del gobierno para promover la rendición de cuentas. El gobierno electrónico, por otro lado, se refiere al uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar la eficiencia y la prestación de servicios públicos. Implica la digitalización de procesos gubernamentales para facilitar la interacción electrónica entre el gobierno y los ciudadanos, empresas u otras entidades, cumpliendo con objetivos importantes dentro del fortalecimiento del Gobierno Abierto.

El gobierno digital amplía el concepto de gobierno electrónico al abarcar aspectos más amplios de la administración pública digital, incluyendo la transformación digital de las operaciones internas del gobierno, la implementación de tecnologías emergentes y el uso de datos para la toma de decisiones. Por último, el gobierno en línea se enfoca, específicamente, en garantizar que la información y los servicios gubernamentales estén disponibles a través de Internet. Se centra en la accesibilidad digital de la información y servicios públicos para que los ciudadanos puedan acceder y realizar trámites en línea de manera conveniente.

Como se mencionó, el Gobierno Abierto, a través de las TIC, busca la participación digital y evoluciona en función de la calidad de la información electrónica, las consultas electrónicas y la e-toma de decisiones. Así, la e-información en el gobierno electrónico engloba la calidad de la información en los sitios web gubernamentales y promueve la participación ciudadana a través de herramientas como el correo electrónico y los foros de discusión. La e-consulta significa usar las TIC para informar y permitir a los ciudadanos expresar sus opiniones y necesidades al gobierno y la e-toma de decisiones busca una verdadera e-democracia, donde haya un uso maduro de las TIC y el gobierno electrónico para generar participación ciudadana en el espacio público (Albornoz, 2007).

La información, consulta y toma de decisiones son aspectos básicos que entran en interacción en la participación digital, constituyéndola en una clave para promover la inclusión. La e-inclusión o inclusión digital se caracteriza por la búsqueda de una participación efectiva de individuos y comunidades en las dimensiones de la sociedad del conocimiento a través de las TIC, debe romper barreras de acceso y promover la adquisición de habilidades por parte de los ciudadanos que les permitan acceder a los beneficios de la conectividad como medio de desarrollo social y económico. Además, debe disminuir la brecha digital o exclusión no voluntaria, y garantizar el acceso a las ventajas de la sociedad basada en el conocimiento (Albornoz, 2007).

Las actividades complementarias de acopio de información, la consulta y la toma de decisiones han coexistido en menor o mayor grado con las democracias, sin embargo, los cambios democráticos no dejan de suceder, por ello se suceden una serie de momentos de disponibilidad de la información y transparencia, intercalados con períodos de acceso restringido, representando auténticos desafíos a enfrentar (Sánchez, 2015). Las necesidades de transformación en las democracias en América Latina las han llevado a priorizar el desarrollo de nuevas modalidades de participación política como respuesta a la crisis de representación y la modernización de sus instituciones para lograr su eficacia (OEA & PNUD, 2010).

Para Sánchez (2015) la participación no puede definirse sólo a partir de su acción para contrarrestar la crisis de representación, su definición debe enfocarse en la capacidad que tiene para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía a través de un conjunto de procesos que permiten que los ciudadanos influyeran en el proceso de toma de decisiones sobre políticas y objetivos de los gobiernos. Se advierte que la participación no significa decidir sino tener la posibilidad de hacerlo. Es en este proceso de participación para la decisión, el Gobierno Abierto toma un papel relevante.

Un Gobierno Abierto busca instituir una conversación constante entre los ciudadanos y el gobierno con el objetivo de: comprender sus demandas y tomar decisiones basadas en sus necesidades de forma abierta y transparente. El modelo de Gobierno Abierto abarca tres elementos esenciales:



la participación ciudadana, que ya hemos mencionado, la transparencia y la colaboración. La transparencia es el derecho que tienen los ciudadanos de conocer la información sobre gastos del aparato gubernamental y colaborativo al fomentar la colaboración mediante el uso de las TIC para trabajar en conjunto con los ciudadanos, aprovechando su experiencia, y solicitando su participación en aspectos o situaciones específicas (Sánchez, 2015).

De acuerdo con Oszlack (2012), el Gobierno Abierto considera la participación ciudadana como fundamental para el éxito de cualquier política pública. La tecnología juega un papel importante al facilitar la comunicación y la interacción entre el gobierno y los ciudadanos. A través de ella, se crean canales para aprovechar las contribuciones de los ciudadanos en la toma de decisiones, recopilando sus opiniones sobre las políticas públicas y fomentando la coproducción de bienes y servicios, así promueve la supervisión, el control y la evaluación de los resultados de la gestión pública. Esto implica que los ciudadanos pueden participar de manera activa en la toma de decisiones y asumen su responsabilidad y corresponsabilidad en relación con las políticas públicas, además de promover la supervisión, el control y la evaluación de los resultados de la gestión pública.

La participación de la sociedad en la gestión pública y en la construcción social se desarrolla según el interés que la sociedad demuestre en abordar las necesidades y derechos de los ciudadanos (Estupiñán et al., 2016). El buen funcionamiento y la evolución de los sistemas digitales dependen en gran medida de la participación responsable de las personas, quienes deben interactuar, comunicar, difundir y dialogar de manera responsable. La participación digital activa y responsable requiere de la configuración de una ciudadanía digital que tenga el poder de consolidar y dar voz a las identidades individuales y de grupo, así como de generar una base sólida para el desarrollo de movimientos y acciones colectivas (Sánchez, 2015).

La ciudadanía digital podría ayudar a subsanar las falencias de la democracia representativa reconciliando sus prácticas democráticas mediante el uso de los escenarios digitales o, desde una perspectiva más ambiciosa, podría trascender hasta una democracia participativa o inclusive a una democracia directa. Pero trascender de una democracia representativa a una participativa implica constituir una ciudadanía educada, crítica y comprometida (Célemin, 2018).

La participación y el ejercicio de la ciudadanía digital se desarrollan dentro del

ecosistema del gobierno digital, que cumple su función en el llamado Estado Abierto (EA). El EA toma a las TIC como herramientas imprescindibles para establecer vínculos de confianza entre la ciudadanía y la institucionalidad pública, y para avanzar en una agenda de construcción conjunta de soluciones a los problemas públicos (Decreto 767, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones). Para el caso colombiano el ecosistema digital está conformado por la infraestructura tecnológica, los servicios ofertados, las aplicaciones desarrolladas y los usuarios.

Cuando se concibe el ecosistema digital colombiano se da un giro del gobierno electrónico al gobierno digital, tomando como referente a este último porque el gobierno electrónico utiliza internet para elevar la calidad de la gestión administrativa, mientras que el gobierno digital se enfoca en una estrategia de modernización con la finalidad de crear valor público. Esta estrategia, para el caso colombiano, denomina al gobierno digital como Gobierno en Línea (OCDE, 2017).

La Política de Gobierno Digital se implementa a través de un esquema que integra varios elementos clave: gobernanza, habilitadores, líneas de acción e iniciativas dinamizadoras. En términos de gobernanza, se prioriza la relación entre los niveles nacional y territorial, y entre el nivel central y descentralizado; y se involucra a los grupos de interés en la toma de decisiones y en la asignación de recursos.

Entre los habilitadores la innovación pública digital es un componente fundamental, busca generar valor público mediante soluciones creativas y novedosas respaldadas por tecnologías de la información y comunicación (TIC), y propone enfoques innovadores centrados en los ciudadanos. Además, en la Política de Gobierno Digital, se incorporan habilitadores como la arquitectura, la seguridad y la privacidad de la información, junto con servicios ciudadanos digitales; y se añade el habilitador de la cultura y la apropiación para desarrollar las capacidades en sujetos obligados y grupos de interés en el uso y aprovechamiento de las TIC.

Las líneas de acción se enfocan en servicios y procesos inteligentes, toma de decisiones basadas en datos y la consolidación de un Estado abierto, que se implementa en las sedes electrónicas de los sujetos obligados según estándares establecidos. Las iniciativas dinamizadoras, como los Proyectos de Transformación Digital y las Estrategias de Ciudades y Territorios Inteligentes, materializan estas líneas de acción para cumplir los objetivos de la política.

En el año 2000, se dio inicio al proceso de consolidación de la estrategia colombiana de Gobierno en Línea mediante la agenda de conectividad. Esta agenda se centró en la expansión del Internet y las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como parte integral del proceso de renovación gubernamental. Su objetivo primordial fue la modernización de las instituciones públicas, el fortalecimiento de la competitividad del sector privado y la promoción del acceso a la información a nivel social. A partir de esta agenda, el gobierno implementó la iniciativa de Gobierno en Línea, con el propósito de mejorar la eficiencia y el rendimiento del Estado, incrementar la transparencia y el control público sobre la gestión gubernamental, al mismo tiempo que reforzar el servicio ciudadano mediante el uso estratégico de las TIC.

Del 2002 al 2008 se consolidó un portal en línea que provee servicios del gobierno para los ciudadanos, se implementaron los sitios de Internet para los gobiernos locales. A partir de 2008, se fortaleció la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea como una política integral que abarca la normativa relacionada con firmas digitales, una ley de acceso a la información, regulaciones sobre privacidad y protección de datos personales y un marco legal general para el cumplimiento del gobierno digital a nivel nacional. Sumada a esta estrategia surge en el 2010, el Plan Vive Digital que amplía el ecosistema TIC del país.

Desde el 2010 la estrategia del Gobierno en Línea experimentó significativos avances, desde la ampliación de trámites en línea, la mejora en la calidad de los servicios, la eficiencia en la gestión, la promoción del uso de las TIC, la interoperabilidad de sistemas, la seguridad de la información y la capacitación en competencias digitales, seguida de la iniciativa de identificación digital y biométrica, entre otros logros que promueven la democracia participativa.

No obstante, Colombia enfrenta algunos desafíos como: las disparidades en la infraestructura tecnológica y la capacidad de acceso a internet en zonas rurales y sectores de bajos recursos, problemática que aumenta la brecha digital. También, la resistencia al cambio en la adopción de nuevas tecnologías y realización de procesos digitales, la seguridad de la información y la protección de datos, y el almacenamiento y disposición de los datos. Por último, la capacitación y alfabetización digital para aprovechar al máximo las ventajas del gobierno digital y la integración e interoperabilidad de los sistemas electrónicos entre diferentes entidades del gobierno.

Estos mismos desafíos que enfrenta Colombia se convierten en los futuribles asociados al gobierno digital según la encuesta 2022 de Naciones Unidas (2023). Desde esta perspectiva, los datos gubernamentales se establecen como un bien público que tiene el potencial de crear valor público e ilimitadas las oportunidades para garantizar la recopilación, administración y las operaciones gubernamentales.

Los estudios e investigaciones sobre la relación entre los gobiernos digitales y la participación señalan una serie de problemáticas, o asuntos necesarios de considerar en una perspectiva futura. Es importante mencionar que en la consulta realizada a través de la base de Scopus bajo la búsqueda: *e-governance AND e- government AND participation*, se encontraron veintiocho documentos para el período 2019 a 2023. Casi el 50% de las investigaciones se produjeron en el 2022, siendo el 2021 el año de menor abordaje de estos temas. El 46.7% de las investigaciones se realizaron desde una perspectiva de las ciencias sociales, seguidos por el 21.7% producto de las ciencias computacionales. Se reportaron tres estudios para Brasil y ninguno para el resto de Latinoamérica. India y Estados Unidos poseen, de forma similar, tres estudios para cada país. Los países de Australia, China, Malasia, Países Bajos y el resto de la población, Nigeria, Rumania y Serbia poseen dos estudios, respectivamente.

De los anteriores estudios, son los más coincidentes, las investigaciones brasileras de Pinto, et al. (2023) y de Flores y Rezende (2023), la india de Sharma et al. (2022) y la norteamericana de Zhao et al. (2023).

El estudio de Pinto, et al (2023) concluye que las iniciativas de participación electrónica son herramientas ofrecidas por un gobierno con el propósito de extender, de manera directa e indirecta, las habilidades y capacidades de las personas, capacitándolas para alcanzar un funcionamiento óptimo. De este modo, las actividades de participación electrónica se ven afectadas por factores contextuales, y para que las personas alcancen estos niveles de funcionamiento, es crucial que cuenten con libertad de agencia y con la capacidad de tomar decisiones.

Flores y Rezende (2023) señalan que los ciudadanos deben ser motivados por los gobiernos locales de acuerdo con sus talentos, su influencia y su nivel de colaboración. Por ello, deben desarrollarse estrategias que fomenten la incorporación de ellos a proyectos, procesos, productos e ideas innovadoras en un ciclo de aprendizaje constante.

Sharma et al. (2022) observan como algunos gobiernos a nivel mundial destinan



considerables recursos a iniciativas digitales para que los ciudadanos se empoderen a partir de estar conectados y ser participativos. Los autores proponen un modelo conceptual dirigido a mejorar la implementación de estas políticas de empoderamiento y exploran futuras oportunidades de investigación en el contexto del Empoderamiento Ciudadano Digital (DCE).

Zhao et al., (2023) indagan sobre la transparencia digital y la participación ciudadana en una plataforma de *crowdsourcing*, así evalúan el impacto de la divulgación de información digitalizada en la participación ciudadana, y llegan a la conclusión de que mejorar la transparencia digital estimula la participación de los ciudadanos con distintas condiciones socioeconómicas.

Los anteriores estudios retan a los gobiernos a estar preparados para enfrentar problemas respecto a los datos, las brechas de acceso, la seguridad, pero ante todo a las maneras eficientes de lograr la participación de la mano de estrategias a implementar en la administración del gobierno digital.

En el contexto colombiano, presente y futuro, del gobierno digital, las acciones y experiencias de los ciudadanos podrían eliminar los puntos de fricción con los gobiernos y proponer diferentes formas de participación que respondan a intereses, necesidades y expectativas de los ciudadanos digitales, a partir de relacionar las

investigaciones realizadas en otros países sobre las dinámicas y requerimientos del gobierno digital.

Metodología

Los datos presentados en este artículo representan un avance de un estudio de investigación en aula de largo aliento, realizado desde el segundo semestre de 2022, con el apoyo de la Escuela de Comunicación Estratégica y Publicidad de la Universidad Central de Bogotá, Colombia. Esta pesquisa tiene como objetivo general comprender las relaciones entre el consumo digital y la construcción de ciudadanía digital en los bogotanos. Uno de sus objetivos específicos es identificar las prácticas y experiencias de participación en el gobierno electrónico para proponer acciones de fortalecimiento. Este objetivo se convierte en el principal para el estudio que se expone en este artículo.

El diseño de esta investigación fue de tipo descriptivo no experimental. El instrumento utilizado fue una encuesta digital. Para dar respuesta al objetivo reseñado se diseñaron catorce variables, además de las demográficas. Estas variables se relacionan con: frecuencias, confianza, competencias, evaluación de la experiencia, necesidades de aprendizaje y motivación para el acceso al gobierno digital (tabla 1).

Tabla 1. Clasificación de variables de la encuesta

Variable	Tipo de variable	Categorías	Pregunta
Género	Categoría	Femenino Masculino No binario	Su género es:
Edad	Categoría	12 - 14 años 15 - 17 años 18-24 años 25-31 años 32-37 años 38-44 años 45-51 años 52-58 años 59-65 años Más de 65 años	Marque el rango de edad en el que se encuentra:
Nivel académico	Categoría	Posgradual Primaria Secundaria Técnica Tecnológica Universitaria	¿Cuál es su nivel académico?
Ocupación	Categoría	Estudia Ni estudia ni trabaja Pensionado(a) Trabaja Trabaja y estudia	¿Cuál es su ocupación?

Estrato	Categoría	Uno Dos Tres Cuatro Cinco Seis	Señale su estrato socioeconómico:
Frecuencia visita	Categoría	1. Nunca 2. Raramente 3. A veces 4. Frecuentemente	Frecuencia de visita a páginas del gobierno:
Frecuencia información política	Categoría	1. Nunca 2. Raramente 3. A veces 4. Frecuentemente	Frecuencia de acceso a información política o noticias:
Frecuencia trámites	Categoría	1. Nunca 2. Raramente 3. A veces 4. Frecuentemente	Frecuencia de realización de trámites y gestiones con instituciones estatales:
Competencias trámites gobierno electrónico	Categoría	1. Ninguna competencia 2. Muy pocas competencias 3. Algunas competencias 4. Buenas competencias	Califique su competencia para realizar trámites en páginas gubernamentales:
Evaluación última experiencia	Categoría	1. No sé, no las consulto 2. Malas 3. Ni buenas ni malas 4. Buenas 5. Excelentes	Evalúe de la experiencia con los últimos trámites y gestiones institucionales realizadas por internet:
Evaluación información páginas gobierno electrónico	Categoría	1. No sé, no las consulto 2. Malas 3. Ni buenas ni malas 4. Buenas 5. Excelentes	Evalúe la información en páginas del gobierno electrónico:
Evaluación seguridad	Categoría	1. No sé, no las consulto 2. Malas 3. Ni buenas ni malas 4. Buenas 5. Excelentes	Evalúe la seguridad de los datos en las páginas web institucionales:
Evaluación servicios	Categoría	1. No sé, no las consulto 2. Malas 3. Ni buenas ni malas 4. Buenas 5. Excelentes	Evalúe la rapidez de navegación en las páginas web institucionales:
Evaluación costos	Categoría	1. No sé, no las consulto 2. Malas 3. Ni buenas ni malas 4. Buenas 5. Excelentes	Evalúe los servicios prestados para trámites y gestión:



Evaluación navegación	Categorica	1. No sé, no las consulto 2. Malas 3. Ni buenas ni malas 4. Buenas 5. Excelentes	Evalúe el costo de los trámites realizados:
Confianza medios institucionales	Categorica	1. Nada de Confianza 2. Poca Confianza 3. Plena Confianza 4. Bastante Confianza	Nivel de confianza en los medios de difusión de presidencia y/o institucionales:
Aprendizaje gobierno electrónico	Textual		¿Cuál sería la mejor forma de aprender sobre uso y manejo de las páginas institucionales del gobierno?
Motivación gobierno electrónico	Textual		¿Qué lo motivaría a usar las páginas institucionales del gobierno?

Fuente: elaboración propia a partir de AGESIC (2022).

El tipo de muestreo fue no probabilístico por cuotas y en varias recolecciones. Este tipo de muestreo llevó a que se estableciera como criterio central de selección que la muestra fuera por cuotas de acuerdo a la edad, contando con la distribución demográfica de edades en Bogotá, establecida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2022). Así, por cuotas de rango de edades (desde los 12 a los más de 65 años), se seleccionó a los encuestados de manera no aleatoria. Esto implicó una elección conveniente de personas residentes en Bogotá hasta completar la cuota porcentual etaria.

Las muestras recogidas en diferentes momentos (semestres) mantuvieron un margen de error del 5% y un Z Alfa de 1,96. En total se obtuvieron un total de 607 respuestas de hombres y mujeres entre 12 y 65 años o más, residentes en Bogotá. El instrumento conservó una puntuación de 0,951 (sobre 1) en la prueba Alfa de Cronbach de fiabilidad.

Las técnicas de análisis utilizadas fueron de frecuencias, bivariadas y correlaciones, y de minería de datos por frecuencias de palabras, segmentos repetidos y vocabulario específico por grupos de casos.

Resultados

Teniendo como objetivo identificar las prácticas y experiencias de participación en el ámbito del gobierno digital, para luego proponer acciones de fortalecimiento, los resultados se exponen en el siguiente orden: primero, prácticas y competencias de acceso al gobierno digital a continuación, se

analizan las experiencias con gobierno digital y por último, se proponen acciones para fortalecer la participación digital desde la perspectiva de los encuestados.

Prácticas y competencias de acceso al gobierno digital

En el análisis correlacional de las frecuencias de prácticas de acceso y competencias en la gestión de trámites, la prueba Pearson mostró un valor significativo (0,7 de 1) entre la frecuencia de visitas a páginas del gobierno y la realización de trámites. Es decir, que las personas que acceden a páginas del gobierno lo hacen, en su mayoría, para hacer trámites. Este comportamiento evidencia el limitado interés para consultar estas páginas sin un condicionante de gestión.

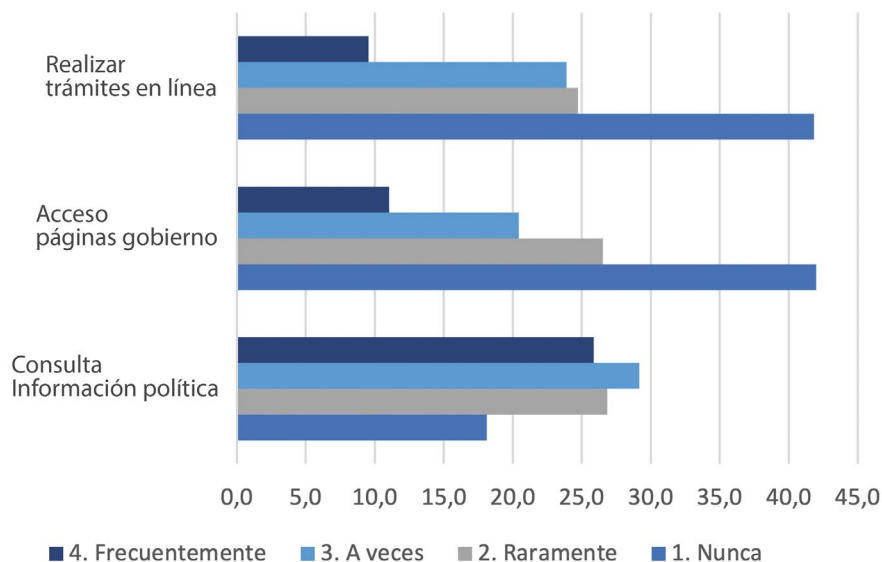
La prueba expuso otra correlación significativa pero menor (0,3 de 1) entre la frecuencia de acceso a la información política y las competencias en trámites gubernamentales. Esta correlación da a entender que no siempre una persona que frecuentemente accede a la información política desarrolla competencias en los trámites o habilidades para la gestión gubernamental en línea. Además de las dos correlaciones expuestas se observaron los comportamientos por género, edad, nivel académico y ocupación con respecto a las frecuencias de acceso a información política, de visita a páginas del gobierno y de realización y competencias sobre trámites gubernamentales.

Los descriptivos de las frecuencias de realización de trámites, el acceso a páginas de gobierno y, finalmente, la consulta de información

política, muestran que las dos primeras variables de trámites y acceso a páginas tienen similitudes en sus respuestas, puesto que la categoría *nula* es la más alta para las dos variables mencionadas, mientras que para la variable consulta información política la categoría *nula* es la más baja y similar

en frecuencia entre *rara y frecuentemente*. Para las tres variables de trámites, acceso y consulta los encuestados respondieron en similar frecuencia que a veces o de forma regular realizaban estas actividades (Gráfico 1).

Gráfica 1. Distribución de frecuencias de acceso y trámites en páginas gubernamentales



Fuente: elaboración propia a partir de análisis con apoyo de SPSS.

a. Frecuencia de acceso a información política o noticias

El acceso *raramente* a información política o noticias marcó el mayor promedio para el grupo femenino (29,2%) superado por a *veces* para el masculino (31,5%). Los promedios de *frecuentemente* fueron similares para hombres y mujeres con 26,7% y 24,3%, respectivamente. La edad da mayor información sobre este factor: los grupos entre 12 a 17 años reportan mayor porcentaje en *nunca y raramente* consultar páginas en búsqueda de información política. Las edades entre 45 y 65 años indican mayor porcentaje en *frecuentemente*, es decir que son los adultos quienes hacen búsquedas directas de información política, mientras los jóvenes se limitan en esta práctica. Lo anterior explica que sean los trabajadores (11,7%) y de grado universitario (10,9%) quienes realizan esta práctica *frecuentemente*.

b. Frecuencia de visita a páginas del gobierno

El 42% de los encuestados afirmó que *nunca* visitan páginas gubernamentales, de ellos el 44,6% son mujeres, el 7,9% mayores de 65 años, el 6,3% menores de 14 años, el 18,5% de formación

secundaria y el 14,7% son trabajadores. El 11% de los consultados respondió a *frecuentemente*, las mujeres (11,5%) y las edades entre 38 a 44 años (2,1%) alimentan esta categoría. Aunque no se espera una visita frecuente a páginas gubernamentales es importante considerar la nula consulta a ellas para orientar cualquier perspectiva de acción participativa.

c. Frecuencia de realización de trámites gubernamentales

La existencia de una correlación significativa entre visita y realizar trámites a páginas del gobierno hace que cada una de estas variables mantengan relaciones en su comportamiento, entonces el mayor porcentaje (41%) de valoración se asocia a *nunca* y la mayor contribución a este factor se discrimina en 39,7% para hombres y 44,3% en mujeres. Además, de entre ellos, el 8,1% tiene más de 65 años y el 6,9% tiene entre 12 a 14 años, el 19,1% alcanzó el nivel secundario, el 15,3% son trabajadores y el 19,6% son estrato tres. La gestión de trámites del gobierno en línea tiene mayor ventaja para su consulta o realización puesto que facilitan al ciudadano procesos en un alto grado impuestos como obligatorios, esta podría ser la razón que la



muestra se distribuya con cierta homogeneidad entre *raramente* (24,7%) y *a veces* (23,8%).

d. Competencias en gestión de trámites en páginas gubernamentales

Los valores para cada una de las categorías de esta variable fueron: *ninguna competencia* (32,6%), *muy pocas* (28,8%), *algunas* (25%) y *buenas* (13,5%). Para la categoría de *ninguna y muy pocas competencias*, el mayor aporte lo realiza el grupo femenino con 32,6% y 28,8%, respectivamente, bachilleres 16,8% y 8,7%, trabajadores 10,4% y 12,9%, más de 65 años (7,9%) y 12 a 14 años (5,9%) para *ninguna competencia y muy pocas* de 18 a 24 años (4,3%). Por otra parte, el grupo de *buenas competencias* son hombres (7,1%) de 15 a 24 años (4,6%) universitarios (4,8%) que trabajan y estudian (4,8%). Estos perfiles se establecen en dos factores cruzados agregando datos valiosos para potenciar esta competencia.

Experiencias digitales

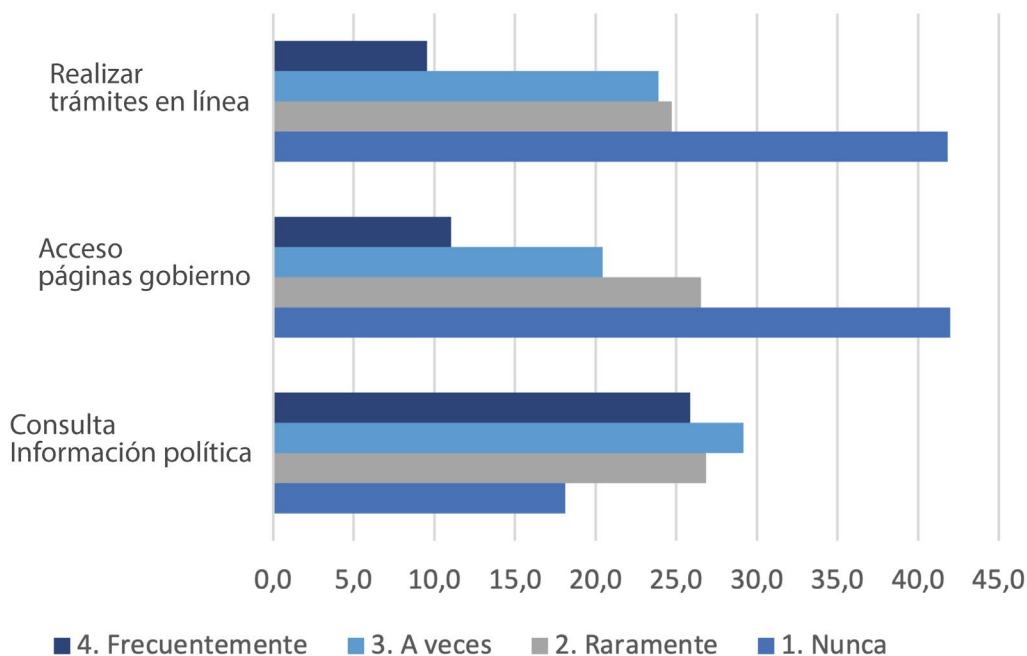
Se define la experiencia digital como la interacción entre un usuario y una organización a través del uso de canales virtuales (Díaz de Cerio Escudero, 2019). En esta interacción se tienen en cuenta aspectos como la accesibilidad y las emociones que ella generó. Para el caso particular de este

estudio las variables asociadas a la experiencia son: la evaluación sobre calidad de la información, velocidad de navegación, oferta de trámites, la seguridad en los datos, los costos y la evaluación general de la última experiencia vivida de acceso a páginas gubernamentales.

El análisis Pearson de correlación sobre de las variables que configuran las experiencias digitales sobre el acceso, encontró una correlación significativa (0,8 de 1) entre la evaluación en la seguridad de datos y la información suministrada en páginas del gobierno, lo que indica que los usuarios valoran de forma similar la seguridad y la información de una página, y que una variación en la seguridad afectará directamente la consulta de la información de la página.

Las relaciones entre seguridad e información se replican entre esta última y la evaluación en la rapidez de navegación, con una correlación significativa de 0,806**. Lo anterior significa que la rapidez es evaluada junto con la información que contiene, así, una página será mejor evaluada entre mayor velocidad de navegación presente y más alta calidad de información contenga. Estas correlaciones encontradas construyen un triángulo de valor de la experiencia de acceso entre seguridad, velocidad de navegación y calidad de la información de la página del gobierno.

Gráfica 2. Distribución evaluación de las páginas gubernamentales



Fuente: elaboración propia a partir de análisis con apoyo de SPSS.

Para la lectura de la gráfica, de forma general, se sintetizaron cinco variables relacionadas con la experiencia en: información, velocidad, trámites, seguridad y costos y cinco categorías de evaluación que fluctúan entre la negativa de consulta hasta la valoración como excelentes (Gráfico 2).

El mayor valor en la evaluación de las variables se da en la categoría 1. No sé, no las consulto con valores que están entre 30% para velocidad y 33,9% en costos, esto evidencia mayor experiencia con la velocidad y menor con el pago de trámites. Y aunque se está trabajando con datos porcentuales, de valores con poca diferenciación, se observa que la categoría de ni buenas ni malas posee el valor más alto, después de la negativa de consulta de páginas (entre 28,2% y 31,8%). Calificar en clave de *regular* las variables de acceso a las páginas no sólo da cuenta del valor general de esta experiencia, sino de la emoción vivida durante ella. Cabe decir que la emoción se constituye como importante tanto en la comprensión del usuario como en los vínculos necesarios para establecer lazos e interacciones (Díaz de Cerio Escudero, 2019).

La evaluación de la experiencia como *bueno* es mayor para la calidad de la información (18,9%), seguido de la seguridad (18,3%), la gestión de trámites (15,7%), la velocidad (14%) y, finalmente, los costos (13%). A esta valoración se contraponen la de *malos* así: velocidad (20,3%), seguida de costos (19,7%), luego gestión de trámites (16,5%), información (12,9%) y seguridad (12%). Los costos, en cruce con las categorías de *buenos y malos*, muestran el descontento frente a dicha exigencia, tal vez porque se espera que los trámites sean muy económicos o gratuitos.

La calificación de *excelente* es muy poco representativa y no supera el 5,3% otorgado a la calidad de la información y 5,1% sobre costos. En el punto de calidad de la información es relevante considerar que dicha valoración hace pensar en una fortaleza especial de estas páginas.

Para cerrar este aparte se dará una lectura más que arrojaron las respuestas de los encuestados sobre la última experiencia de acceso. Respecto a esta se dijo que no había sido *ni buena ni mala* (31,7%), aunque fue más *bueno* (14,7%) que *mala* (11,7%), no obstante su calificación en *excelente* (3%) fue la más baja de las variables sobre experiencia.

Acciones para la participación digital

Dentro de la encuesta se destinaron dos variables cuyo objetivo fue obtener respuestas sobre las posibles formas de motivación y aprendizaje para el uso de las páginas del gobierno digital. Estas dos variables de tipo textual implicaron realizar técnicas de análisis de minería de datos suministradas por SPAD: frecuencias de palabras y segmentos textuales específicos por grupos de edad y género, ya que estos grupos, para el caso especial de estudio, agregaron mayor riqueza a la investigación.

Respecto a la variable de motivación, recogida a partir de la pregunta: ¿qué lo motivaría a usar las páginas institucionales del gobierno? Se encontraron en orden de frecuencia de palabras y segmentos:

Tabla 1. Frecuencia de palabras para motivación del uso de páginas institucionales

Conteo	Palabras/segmentos
27	Información
20	Trámites
15	Facilidad de uso

Fuente: elaboración propia a partir del reporte de SPAD.

Como se observa, la palabra que más aparece es *información* asociada a *información de interés y estar informado*. La oferta de información es fundamental para atraer el interés en los usuarios que desean estar informados y conocer aspectos actuales de la política, el gobierno y del funcionamiento del Estado. Los *trámites* no son menos importantes para motivar el uso de las páginas, pues se convierten en la principal atracción hacia el usuario que puede entrar a realizar su trámite y “engancharse” con la información mostrada en las páginas. La *facilidad de uso* es importante para consultar y ser atraído a una página gubernamental porque no se puede olvidar que las demás consultas realizadas por el usuario digital se hacen a partir de un clic o de un manejo muy intuitivo como en el caso de las redes sociales: Facebook, Instagram y TikTok, para mencionar las más comunes.

**Tabla 2.** Clasificación segmentos específicos por género

Grupo Femenino	
Clasificación por Criterio	Segmento
0,771	Que me ayuden a estar mejor capacitado sobre la información relevante del país y ofrezcan beneficios por hacerlo
0,770	Que estas sean más llamativas y brinden información más detallada y fácil de entender
Grupo Masculino	
Clasificación por Criterio	Segmento
0,772	Alguna necesidad de trámites con respecto a mi información personal necesaria para el estudio o trabajo.
0,772	Que los trámites virtuales fueran más rápidos a la hora de hacerlos.
Grupo no binario	
Clasificación por Criterio	Segmento
1,124	La necesidad
1,122	Información
1,097	Que tengan facilidad de uso

Fuente: elaboración propia con apoyo de SPAD.

En cada uno de los segmentos por grupo de género (Tabla 2) se puede observar que para el femenino la principal motivación está en el beneficio de estar informada y en especial en la forma atractiva y visual en la que se presenta esta información. Para el grupo masculino la motivación se centra

en la necesidad de la realización de trámites y en la rapidez para gestionarlos. Finalmente, para el grupo no binario es la necesidad, la información que brinden y la facilidad de uso que incentivarían la consulta de estas páginas.

Tabla 3. Resultados de la búsqueda de artículos

Cases Group: 12 - 14 años		Cases Group: 15 - 17 años		Cases Group: 18-24 años	
0,976	Que haya temas de mi interés.	0,973	Mejores oportunidades.	0,958	Información de interés frente a situaciones cotidianas.
0,967	Por trabajos	0,973	Obtener descuentos para comida.	0,957	Encontrar herramientas útiles y fáciles de consultar.
Cases Group: 25-31 años		Cases Group: 32-37 años		Cases Group: 38-44 años	
0,976	Nada.	0,985	Información específica.	0,954	Que sea más fáciles de manejar.
0,976	Ser más prácticas.	0,984	Que las necesito.	0,953	Creatividad y mejor información.
Cases Group: 45-51 años		Cases Group: 52-58 años		Cases Group: 59-65 años	
0,968	Fácil uso, más intuitivo.	0,959	No me llama mucho la atención.	0,957	Para tener una mejor información.
0,967	Que fuera más sencillo su acceso.	0,959	Temas como empleabilidad, estudio, oportunidades en general.	0,956	Aprender sobre su seguridad.
Cases Group: 45-51 años					
0,948	Que no sean complejos de usar.				
0,947	Realizar trámites en poco tiempo.				

Fuente: elaboración propia con apoyo de SPAD.

Los segmentos específicos por edades (Tabla 3) permiten identificar que existen demandas de motivación comunes por edades, por ejemplo: los grupos de edad de 18 a 24 años, 25 a 31, 38 a 44, 45 a 51 y más de 65 años consideran que una *página sencilla, intuitiva* y de *fácil manejo* sería una importante motivación, mientras que los rangos de edad de 15 a 17 y de 52 a 58 años les

gustaría ser motivados por beneficios directos como empleabilidad, descuentos y oportunidades de estudio recibidos al usar estas páginas o portales. Es necesario mencionar que la demanda por temas de interés aún es muy vaga y amerita preguntar por los temas que les interesaría encontrar en estas páginas.

La variable de aprendizaje, indagada a partir de la pregunta: ¿cuál sería la mejor forma de aprender sobre uso y manejo de las páginas institucionales del gobierno?, arrojó los siguientes resultados en orden de frecuencia:

Tabla 4. Frecuencia de palabras para aprender uso y manejo de páginas institucionales

Conteo	Palabras/segmentos
18	Por medios de comunicación (noticieros).
16	Por medio de redes sociales.
10	Colegio.
7	Uso de las mismas.
5	Tutoriales.
5	Videos.

Fuente: elaboración propia a partir del reporte de SPAD.

Pensar en maneras de educación a través de medios de comunicación tradicionales como *noticieros* y actuales como *redes sociales* muestran los comportamientos convergentes que tiene la audiencia en relación con estos medios. Es decir, se siguen observando *noticieros*, pero a la vez el crecimiento de interacción por *redes sociales* continúa, así se puede promocionar el uso de un medio meramente digital a través de formatos televisivos, radiales y en papel.

Los *tutoriales* en *video* tienen un lugar de reconocimiento como herramientas importantes para generar procesos de formación, así como el colegio al que se han llevado muchos temas de participación y democracia, pero está en deuda fundamentar una cátedra de ciudadanía digital que enseñe sobre el Gobierno y Estado Abierto,

información y formas de acceso al mismo.

Los segmentos específicos por género (Tabla 5) evidencian puntualmente las formas de aprendizajes que se validan desde la condición femenina, masculina o no binaria. El grupo femenino valida medios y maneras: medios como la *televisión* y el *medio digital* que poseen las *mismas páginas*, y las maneras propias de *la didáctica* como herramientas que facilitan el aprendizaje. El grupo masculino privilegia formatos *visuales* como *noticias* y *videos tutorías*, estos últimos desarrollados con indicaciones claras y paso a paso. Por último, el grupo no binario combina los *medios digitales* como *las redes*, los formatos de *video* y destaca el *poco interés* del que parte sobre estas páginas.

Tabla 5. Clasificación segmentos específicos por género

Grupo Femenino

Clasificación por Criterio	Segmento
0,755	Que expliquen en la televisión cómo usar y manejar estas páginas, a este medio se le presta gran atención.
0,753	Por medio de herramientas didácticas que puedan permitirnos aprender más acerca de esta información.
0,746	Creo que podría haber un curso en la misma página con instrucciones claras.

Grupo Masculino

Clasificación por Criterio	Segmento
0,751	Saber consultar bien las noticias y no difamar cosas o noticias que no son para preocupar a las personas.
0,742	A través de videos interactivos, fáciles de entender.
0,742	Desde mi punto de vista, a través de videos tutoriales que estes muy bien detallados y pensados para que cualquier persona pueda entenderlos de una manera sencilla.

Grupo no binario

Clasificación por Criterio	Segmento
1,039	Videos
0,989	Redes sociales
0,983	no sé, no me interesa

Fuente: elaboración propia con apoyo de SPAD.



Los segmentos específicos por edades (Tabla 6) evidencian las frases características de estos grupos con respecto al aprendizaje. De esta manera, se encuentra que para el grupo de edades entre: 12 a 14, 18 a 24, 32 a 37, 38 a 44, 52 a 58 y 59 a 65 años el formato privilegiado es el audiovisual, por medio de videos tutoriales que enseñen y promocionen estas páginas. Los grupos de 18 a 24, 25 a 31, 45 a 51, 52 a 58 y más de

65 años consideran que otros tipos de formas podrían ser utilizadas para la enseñanza, como: *infografías, cursos, charlas, conferencias e inclusive programas dirigidos a la tercera edad*. Como aspecto diferenciador el rango de edad de 59 a 65 propone una convergencia de medios a relacionar plataformas como *YouTube, televisión y periódicos* como medios propios para el aprendizaje digital del uso de páginas gubernamentales.

Tabla 6. Clasificación segmentos específicos por edad

Cases Group: 12 - 14 años		Cases Group: 15 -17 años	
0,984	Videos explicando.	0,969	Más información de todos los temas.
0,984	Actividades.	0,969	En el colegio explicando las páginas.
0,984	La TV.	0,967	Más impulso por parte del gobierno.
Cases Group: 18-24 años		Cases Group: 25-31 años	
0,962	Pequeños videos dando tips que proporcionen información importante y específica.	0,985	Más confiabilidad.
0,960	Dedicar tiempo para su aprendizaje en el colegio.	0,985	Infografías.
0,958	A través de la práctica y cursos educativos.	0,985	Con tutoriales.
Cases Group: 32-37 años		Cases Group: 38-44 años	
0,989	Tutoriales didácticos.	0,967	Que el mismo gobierno creara algún taller.
0,986	Tutorial es en video.	0,956	Por medio de canales de difusiones como WhatsApp.
0,986	No tengo idea.	0,948	Videos tutoriales más específicos porque a veces es algo confusa la información.
Cases Group: 45-51 años		Cases Group: 52-58 años	
0,976	Más interés de mi parte.	0,965	Video tutorial difundido en diferentes redes sociales.
0,976	A través de conferencias.	0,963	Una charla informática y explicación detallada.
0,973	Incentivando más su uso.	0,963	Mejores tutoriales, mejor comunicación de como se usa.
Cases Group: 59-65 años		Cases Group: Más de 65 años	
0,960	Por medio de tutoriales en YouTube.	0,935	La mejor forma sería que lo enseñaran en los programas de adulto mayor.
0,960	La publicidad en TV y periódicos.	0,934	Informando a todas las personas, sin importar edad o condición.
0,959	Por medio de la difusión televisiva.	0,933	Leyendo detenidamente las instrucciones y tutoriales o preguntando a quienes ya las manejan.

Fuente: elaboración propia con apoyo de SPAD.

Conclusiones

Los resultados del estudio mostraron que un poco más del 40% de los encuestados asegura no acceder a páginas gubernamentales ni realizar trámites digitales. Las personas que entran a estas páginas lo hacen para realizar trámites. Cuando se trata de consultar páginas de información política, las cifras alcanzan al 80% de los encuestados y aunque las cifras no muestran el mejoramiento de las competencias de navegación en Gobierno Abierto, no cabe duda que estar enterado de la realidad política forma un pensamiento más crítico

en los ciudadanos que puede ser conducente a incrementar la participación digital.

Los perfiles levantados de consultantes y no consultantes arrojan más información por género y por edad que por nivel académico, ocupación y nivel socioeconómico, y, aunque se consideraron estos demográficos de manera tangencial, los resultados no son los suficientemente concluyentes para determinar usuarios y prácticas alrededor de gobierno digital. Sin embargo, contar con un perfil diferenciador por sexo y por edad podría permitir la generación de estrategias comunicativas que

incentiven la participación dirigidas a este tipo de públicos.

La evaluación de la calidad de la información, la velocidad de navegación, la oferta de trámites, la seguridad en los datos y el costo traza un mapa sobre la experiencia del usuario. Las relaciones más significativas se presentan entre seguridad, velocidad de navegación y calidad de la información, esta última cobra un papel relevante en el aparte de acciones para la participación digital. La exigencia tanto de seguridad como de velocidad es un requerimiento fundamental para el usuario, puesto que ha desarrollado experiencia de usuario a partir de páginas empresariales y de mercado. La evaluación general que configura la experiencia de acceso y navegación de las páginas gubernamentales fue valorada en una escala de 1 a 5 en 3 (tres), es decir ni buenas ni malas, planteando así la necesidad de evaluar desde más aspectos la navegación en dichas páginas.

Las acciones para la participación digital se analizaron desde la motivación y el aprendizaje. Desde la motivación se encontró que la mayor frecuencia de palabras y segmentos se asocia a la información, los trámites y la facilidad de uso. Estos mismos aspectos se convierten en los mínimos que se exigen de una página y, por ende, permiten dar el valor agregado a la misma. Los encuestados consideran que el aprendizaje de la gestión de las páginas debería darse por variados medios y formatos, de los más valorados son los audiovisuales que dan explicaciones paso a paso del funcionamiento de páginas. También se sugiere el uso de formatos como prensa, noticieros e incluso redes sociales. Abrir las posibilidades de uso de medios tanto tradicionales como digitales debe ser un requerimiento que se incluya en las estrategias de fortalecimiento de la e-participación, valorando las maneras en la que los ciudadanos generan interacción y se mueven en el sistema digital.

Finalmente, los datos encontrados y la fundamentación teórica que da base a este estudio permiten transformar la mirada sobre la práctica de acceso al gobierno digital. Así, esta práctica de navegación se convierte en una acción de participación digital y la plataforma en una expresión que puede fortalecer el Gobierno Abierto.

Las TIC y las formas de gobierno mediadas por ellas, construyen un usuario, un sujeto que finalmente se está formando como ciudadano. En estos términos, la significación y el problema del acceso se transforman en una discusión necesaria de una práctica política y democrática que debe ser entendida en el contexto de esta racionalidad. Considerar la experiencia de participación digital es

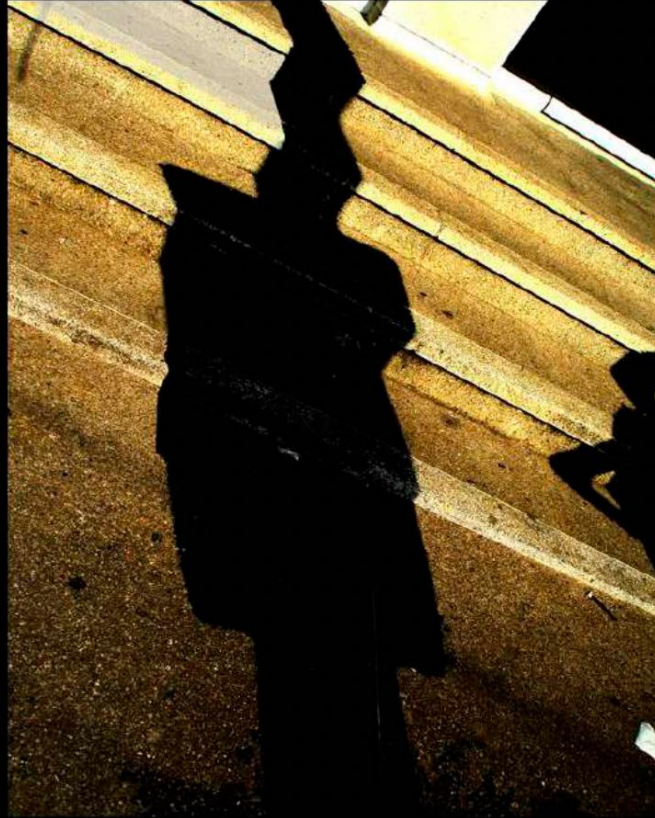
comprender en qué medida se está construyendo la ciudadanía digital en la actualidad, sus necesidades y restricciones, pero también las relaciones que se establecen con lo político y la toma de decisiones en la búsqueda del bienestar nacional.

Referencias

- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento- AGESIC. (2022). Encuestas de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Ciudadanía Digital (CAP). Recuperado de: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/tematica/encuestas-conocimientos-actitudes-practicas-ciudadania-digital-cap>
- Albornoz, M. (2007). *Experiencias andinas de gobierno electrónico: La problemática de la participación ciudadana*. FLACSO. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/44875.pdf>
- Célemin, A. (2018). Participación ciudadana en escenarios digitales: ¿Es controlada por los jueces? *Razón Crítica*, (5), 81–105. <https://doi.org/10.21789/25007807.1339>
- Decreto 767 de 2022 [Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones]. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital. 16 de mayo de 2022. Recuperado de: https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-272977_Decreto_767_2022.pdf
- Díaz de Cerio Escudero, J. (2019). *La experiencia de cliente en la era digital. El nuevo viaje del cliente*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Comillas Universidad Pontificia (ICADE). Recuperado de: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/27937/TFG%20%20Diaz%20de%20Cerio%20Escudero%2C%20Javier%20Luis.pdf?sequence=1>
- Estupiñán Villanueva, A., Molina Carmona, E., Flores Guevara, S. & Martínez Bermeo, J. (2016). La participación digital en la construcción de la e-democracia y ciudadanía digital. *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 7(13), 126-146. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-74672016000200126
- Flores, C.C & Rezende, D.A. (2023). Crowdsourcing framework applied to strategic digital city projects, *Journal of Urban Management*, 11 (4), 467 – 478. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2022.08.004>
- OCDE. (2017). *Evaluación de Impacto del Gobierno Digital en Colombia: Hacia una Nueva Metodología*. Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264284272-es>



- Oszlak, O. (2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. VIII Conferencia Anual INPAE. San Juan de Puerto Rico. Recuperado de: <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4199>
- Oszlak, O. (2019). Estado abierto y democratización de la administración pública. *Administración & Desarrollo*, 49(2), 34–53. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol49n2.2>
- Pinto, F., Macadar, M. & Viale Pereira, G. (2023) The potential of eParticipation in enlarging individual capabilities: a conceptual framework. *Information Technology for Development*, 29 (2-3), 276-298. <https://doi.org/10.1080/02681102.2022.2136129>
- Sánchez González, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18 (43), 51-73. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, OEA & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2010). *Nuestra democracia*. FCE, OEA y PNUD. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/docs/nuestra_dem_s.pdf
- Sharma, S., Kar, A.K., Gupta, M.P., Dwivedi, Y.K & Janssen, M. (2022). Digital citizen empowerment: A systematic literature review of theories and development models, *Information Technology for Development*, 28:4, 660-687. <https://doi.org/10.1080/02681102.2022.2046533>
- United Nations. (2005). *Global E-Government Readiness Report 2005: From E-government to E-Inclusion*. Recuperado de: <https://desapublications.un.org/file/783/download>
- United Nations. (2023). *E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government*. Recuperado de: <https://desapublications.un.org/publications/un-e-government-survey-2022>
- Zhao, B., Cheng, S., Schiff, K.J. & Kim, Y. (2023). Digital transparency and citizen participation: Evidence from the online crowdsourcing platform of the City of Sacramento, *Government Information Quarterly*, 40(4), 101868. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101868>



Soliloquios
Fotografía

La informalidad en la actuación de la administración al ejercer la función pública del urbanismo: una expresión expansiva del principio de autonomía local¹

Informality in the actions of the administration in exercising the public function of urban planning: an expansive expression of the principle of local autonomy.

Jorge Eduardo Vásquez Santamaria² 

Universidad Católica Luis Amigó, Colombia.

jorge.vasquezsa@amigo.edu.co

Resumen

Entre los mecanismos de actuación que han definido el ejercicio de la función de la administración, la actuación administrativa informal (AAI) se abre paso en distintos ámbitos administrativos especiales de Colombia, como es el caso del ejercicio de la función pública del urbanismo, debido a que las disposiciones jurídicas del ámbito general administrativo que regulan las diversas actuaciones para satisfacer las necesidades de lo urbano-territorial resultan insuficientes y no proveen los insumos que requiere cada caso particular. Esa aparición de la informalidad en la función de la administración ha motivado a que este trabajo se proponga como objetivo demostrar que la AAI es una modalidad de actuación que permite el ejercicio de la función pública del urbanismo en supuestos que no están jurídicamente formalizados, pero que se respaldan en el principio de autonomía administrativa, el cual expande sus contenidos jurídico-políticos y axiológicos cuando la informalidad se convierte en un medio de actuación. Esa demostración se realiza a través de una metodología cualitativa y hermenéutica, con estudio de casos, y el empleo de la técnica documental. Como resultado se demuestra la vigencia de la AAI en el ejercicio de la función pública del urbanismo a partir del empleo de la autonomía local, pero con niveles diferenciados de reconocimiento y de eficacia, toda vez que algunos de los supuestos donde es viable no ha sido empleada porque las entidades territoriales se limitan ante las incidencias de la administración central, develando las tensiones entre la centralidad y la descentralidad, y de la legalidad y el criterio de las funciones y los fines que rigen la función administrativa en el Estado Social y Democrático de Derecho (ESDD).

Palabras clave: actuación administrativa informal, actuación material, función pública del urbanismo, ordenamiento territorial, determinantes de superior jerarquía.

Abstract

Among the mechanisms of action that have defined the exercise of the function of the administration, informal administrative action (AAI) is making its way in different special administrative areas of Colombia, as is the case of the exercise of the public function of urban planning, because the legal provisions of the general administrative sphere that regulate the various actions to meet the needs of the urban-territorial are insufficient and do not provide the inputs required in each particular case. This appearance of informality in the function of the administration motivates this work to demonstrate that the AAI is a modality of action that allows the exercise of the public function of urban planning in cases that are not

1. Artículo producto de la tesis doctoral *Transformaciones administrativas a partir del ejercicio de la autonomía local sobre políticas territoriales, urbanas y urbano-territoriales en España y Colombia*, dirigida por el Doctor Agustín Eugenio De Asís Roig y por la Doctora Isabel Hernández San Juan, en la Universidad Carlos III de Madrid, España. Trabajo ganador del primer puesto en el V Concurso Internacional de Investigación de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho – ACOFADE, en el 2022.
2. Abogado y Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Especialista en Derecho administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana, y en Docencia Investigativa Universitaria de la Universidad Católica Luis Amigó. Docente investigador del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica Luis Amigó. jorge.vasquezsa@amigo.edu.co ORCID <https://doi.org/0000-0002-6280-005X>

legally formalized but that are supported by the principle of administrative autonomy, which expands its legal-political and axiological contents when informality becomes a means of action. This demonstration is carried out through a qualitative and hermeneutic methodology, with case studies and the use of documentary techniques. As a result, the validity of the AAI is demonstrated in the exercise of the public function of urban planning based on the use of local autonomy, but with differentiated levels of recognition and effectiveness, since some of the assumptions where it is viable have not been used because the territorial entities are limited by the incidences of the central administration, revealing the tensions between centrality and decentralization, and legality and the criterion of the functions and purposes governing the administrative function in the Social and Democratic State of Law (ESDD).

Keywords: informal administrative action, material action, public function of urban planning, land use planning, higher hierarchy determinants.

Artículo: Recibido el 22 de marzo de 2023 y aprobado el 1 de junio de 2023

Cómo citar este artículo:

Vásquez Santamaria, J. E. (2023) La informalidad en la actuación de la administración al ejercer la función pública del urbanismo: una expresión expansiva del principio de autonomía local. *Reflexión política* 25(52), pp. 97-109. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4667>

Introducción

En el ESDD la función administrativa del poder público ejecutivo conlleva un cambio en la comprensión tanto de la administración como del ejercicio de su función, en el cual, a la imposibilidad de no traspasar los derechos individuales de tipo civil y político como legado propio del Estado Liberal, el componente social inyectado al modelo de Estado le impone a la administración una “libertad positiva” (Saettone, 2004, p. 136), consistente en operar al servicio de las necesidades insatisfechas de los administrados con un carácter prestacional y progresivo. Se trata de un modelo donde “se desvanece buena parte de la importancia formal (validez) y de la importancia material (justicia) de la ley.” (Corte Constitucional, 1992, T – 406), para dar paso a una actuación administrativa que debe “favorecer la igualdad social real” (Villar Borda, 2007, p. 83).

En términos administrativos, ese cambio opera con la reformulación del contenido y alcance de principios propios del Estado de Derecho, como el de legalidad, de separación de poderes, de seguridad jurídica y de protección de los derechos fundamentales (Villar Borda, 2007), y la administración pasa operar en un ambiente “marcado por la descentralización y desconcentración administrativas, la externalización de servicios, las asociaciones público-privadas, entre otros elementos” (Franco Vargas, Ramírez Brouchoud & Chinkousky Giraldo, 2019, p. 52). Lo anterior compromete al derecho administrativo con una serie de transformaciones que se justifican en la necesidad de una actuación administrativa eficaz que proporcione las condiciones para la realización de los derechos sociales. En ese contexto aparecen las posibilidades de la AAI (Schulte-Fielitz, 1993; Schimidt Assmann, 2003; Agudo González, 2011, 2013; Santaella Quintero, 2011; Castro Buitrago, 2017; Velasco Rico, 2022) en uno de los ámbitos especiales del derecho administrativo donde esas necesidades sociales son más visibles, como es la función pública del urbanismo.

En su ejercicio, la función pública del urbanismo sigue influenciada por los mandatos propios de la tradición legalista de la forma del Estado central, conservando un lineamiento de tipo lógico – formal, en el cual “Las leyes abstractas y generales y actos particulares de aplicación de las mismas constituyen el soporte de la legitimidad de los actos de poder según el modelo de Estado de derecho liberal” (Calvo García, 2005, p. 57).

Toda vez que legalmente en Colombia esa función pública del urbanismo que se realiza en las escalas administrativas locales es una de las dos modalidades del ejercicio del ordenamiento territorial, este se asume como un ámbito especial de la administración (Brohm, 1969; Meyer-Hesemann, 1981; Ishikawa, 1992; Schmidt-Assmann, 2003), que nutre a la parte general del derecho administrativo con aportes que le permiten comprender los fines y las funciones que busca la actuación de las entidades territoriales locales en ese ámbito de referencia. En él se aprecia que la acción administrativa que deviene de procesos de decisión para realizar la función pública del urbanismo muchas veces



encuentra en las disposiciones generales de la administración un campo insuficiente que no tiene la capacidad ni la actualidad para proveer las bases que contemplen la resolución de cada caso en particular, como tampoco justificación, en la medida en que se posicionaría una función formalista, con tendencias de homogeneización y generalidad, contraria a las especificidades de cada localidad, e ineficaz en la realización de los cometidos atribuidos al ordenamiento territorial en el ESSD.

Lo anterior provoca que en muchos momentos se descuide la realización de contenidos materiales presentes en los grupos sociales locales, los cuales han sido reconocidos a través de la descentralización por la regionalización proyectada en la legislación orgánica de ordenamiento territorial, por la diversidad étnica y cultural, pero, sobre todo, por la autonomía administrativa, un principio que se ha especializado en el caso de los municipios y distritos al permitirles realizar los fines e intereses que se presenten en sus territorios a partir de sus propias realidades, en ejercicio de atributos como el de elegir democráticamente a sus propias autoridades, poder autoadministrarse y ejercer capacidad reglamentaria, financiarse a través de sus propios tributos, y participar de las rentas nacionales (Constitución Política, 1991, artículo 287). En el ESSD la autonomía en las escalas administrativas locales se consolida como un referencial constitucional a partir del cual la administración, en ejercicio de su función, debe encauzar sus actuaciones en la eficaz satisfacción de las necesidades sociales que emergen en los ámbitos urbano y territorial, y si en esa tarea los mecanismos tradicionales de actuación administrativa no dan lugar a ello, la informalidad puede adquirir la vigencia suficiente para alcanzar ese fin.

Por lo anterior, este trabajo se pregunta ¿por qué la AAI es una modalidad no regulada de actuación administrativa que permite el ejercicio de la función pública del urbanismo para realizar los fines y las funciones de cada jurisdicción en supuestos que no están previstos en el ordenamiento jurídico? A partir de lo cual se fijó como objetivo demostrar que la AAI es una modalidad no regulada que posibilita el ejercicio de la función pública del urbanismo para realizar los fines y las funciones de cada jurisdicción local en eventos que no están previstos en el ordenamiento jurídico, toda vez que la hipótesis que acompaña esta pesquisa radica en la vigencia de la AAI en el ordenamiento territorial colombiano, gracias al principio de autonomía administrativa, y a la

naturaleza finalista que debe tener la actuación administrativa de las entidades territoriales en el ESSD, sin que esa actuación se respalde en la aplicación estricta ni exclusiva del principio de legalidad ni en el pensamiento lógico-formal que la ha definido en décadas anteriores, siempre que la AAI es una de las expresiones de un derecho que “se ha visto obligado a experimentar con nuevas formas de regulación legal para hacer frente a las demandas que plantea esa intervención” (Calvo García, 2005, p. 23).

Para llegar a la demostración trazada, este trabajo propone a la función pública del urbanismo como una de las dimensiones del ordenamiento territorial colombiano, que constituye un ámbito administrativo especial en el cual opera la AAI; se recrea a la AAI como uno de los mecanismos de actuación con los que cuenta la administración para cumplir con los fines del ESSD, y se analizan casos en los cuales la AAI se ha constituido como el mecanismo jurídico de actuación de la administración empleando un grado considerable de autonomía local.

Metodología

La demostración de las posibilidades de la AAI en la función pública del urbanismo es un objetivo que se realizó a través de una metodología cualitativa, toda vez que se trata de un fenómeno social que se expresa en el escenario de lo jurídico-administrativo, que no solo se rastreó en casos que constituyen antecedentes propios de una exploración fáctica, sino que son insumo de construcciones teóricas para la dogmática jurídico-administrativa. Como expresión de la realidad social en la que interviene la administración, la AAI fue sometida al modelo cualitativo como proceso interpretativo (Creswell, 1998), como expresión que responde a las condiciones naturales que adquiere el ejercicio de la función pública del urbanismo en supuestos de la realidad que sin salirse del derecho si sobrepasan a la norma, razón para que lo cualitativo permitiera dar sentido e interpretar ese fenómeno (Vasilachis, 2006) a partir de casos singulares que responden a su naturaleza inductiva, en un ejercicio cíclico, aprovechando la información emergente, y con flexibilidad para aprehender los componentes empíricos y teóricos que acompañan a los casos estudiados.

Igualmente, lo cualitativo ofrece una orientación procedimental para el desarrollo de la investigación, una que en este caso se estructuró en “1) la de planeación de la investigación; 2) la de ejecución del trabajo de campo; y 3) la de

comunicación de los resultados” (Yuni & Urbano, 2014, p. 49), agregando un paso adicional antes del último, definido por el análisis de la información. Ese procedimiento fue transversalizado por el método hermenéutico en una triple función, primero como lectura, luego como explicación, y finalmente como traducción (Palmer, 1969), donde la lectura se orientó por el énfasis y la entonación que se puso sobre cada uno de los casos seleccionados que develan el fenómeno de la actuación informal de la administración, profundizando en los elementos que integran a esos casos para poder alcanzar una imagen de la AAI como un todo, y con ello, su precomprensión. En ese punto fue necesario abandonar los prejuicios que se tenían de esa realidad, pues dar paso a la hermenéutica como explicación conllevó a la clarificación y la racionalización (Quintana & Hermida, 2019) de la AAI como fenómeno administrativo, de su contextualización, situación, y su previa significación, lo que exigió tener el fenómeno depurado de obstáculos metodológicos y conceptuales que impidieron conseguir su comprensión, al tiempo que dicha depuración facilitó darle continuidad al movimiento cíclico entre las partes de cada uno de los casos estudiados y la AAI como un todo. Por último, la traducción fue el resultado del análisis, donde se produjo un nuevo significado en los términos del investigador a partir del propio que tenían los casos objeto de estudio.

El movimiento cíclico del todo a las partes y de las partes al todo exige recalcar que las partes se localizaron en supuestos fácticos evidenciados en el escenario jurídico-administrativo, razón por la que se siguieron los derroteros del estudio de caso, siempre que “(l) a principal finalidad al emprender un estudio de caso es investigar la particularidad, la unicidad” (Simons, 2011, p. 20), y fue a través de ello que se pudo leer, explicar y traducir el todo de la actuación informal de la administración. Los casos sobre los cuales se aplicó esta metodología se localizan en dos escenarios administrativos diferentes, pero relacionados: el de la gobernanza territorial, con la posible configuración de la AAI en los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (PDOT), la creación de espacios de participación para el ordenamiento territorial local, y la reglamentación no mediada por ley nacional para desarrollar planes parciales; y el de los determinantes de superior jerarquía, donde en materia ambiental se rescatan las propuestas de Castro Buitrago (2017), en específico, las estrategias para la conservación de la biodiversidad, desagregadas en los memorandos

de entendimiento (Mde) y los acuerdos de régimen especial de manejo de áreas protegidas (REM), y la consulta previa.

La función pública del urbanismo o el ordenamiento territorial local como ámbito especial administrativo

El escenario en el cual se demuestra la vigencia de la AAI es el ordenamiento territorial, un ámbito de competencia del poder ejecutivo que en la experiencia colombiana está regulado por el derecho administrativo a partir de las directrices establecidas por la Constitución Política de 1991, las cuales recogen y reproducen una escisión de la que resultan dos vertientes que, aún vigentes en su proyección deontológica, deberían marchar articuladas.

La primera es una dimensión del ordenamiento territorial que tiene asiento en artículos constitucionales que lo contemplan a partir de su contenido organizacional, estructural y funcional del Estado, aquella acepción referida “a la organización territorial del Estado o la “división político-administrativa del Estado” y que determinan la organización administrativa del poder público por niveles, en sus aspectos orgánico” (Corte Constitucional, 2020, C – 138), alcance que se refiere al “manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos” (Fals Borda, 1999, p. 84). Esta primera dimensión tiene respaldo constitucional en el artículo 1, en el cual Colombia se define como un Estado cuya forma responde a la República unitaria, con descentralización administrativa, y autonomía de sus entidades territoriales, a lo que se suma el reconocimiento de esas entidades en el artículo 286, y sus atributos de autonomía en el artículo 287. Si se consideran los contenidos de esas disposiciones y el alcance de la dimensión del ordenamiento territorial aquí tratada, se desprende que este se focaliza en la organización del Estado proyectada en el territorio para ejercer el poder, lo que conlleva la distribución de competencias para practicarlos de forma constitucional y legítima.

Esa distribución en el ordenamiento territorial “no se cierra a nivel constitucional sino que el legislador está habilitado para atribuir competencias a todas las entidades territoriales.” (Robledo Silva, 2010, p. 331), lo que hace de esa dimensión del ordenamiento territorial un motivo de descentralización, siempre que se busca promover la actuación de las entidades territoriales para efectivizar la realización de los fines del



ESDD. Para el caso colombiano, lo anterior se traduce en un ordenamiento territorial que cuenta con el reconocimiento de competencias por parte de la Constitución Política de manera directa para los departamentos (Artículos 300 y 305), los municipios (Artículos 311, 315, 317 y 318), e incluso para los territorios indígenas (Artículo 330), que luego se extiende al desarrollo legislativo que la misma Carta Política dispone en sus artículos 151 y 288, en los cuales se pregonan un reparto de competencias territoriales a través de legislación orgánica. Se trata de una reserva legislativa sobre la cual la Corte Constitucional (1995, Sentencia C-600A) aclaró que no se limita a la expedición de una sola Ley, sino que puede ser una pluralidad de ellas, donde incluso una Ley orgánica regule las condiciones para que la legislación ordinaria posterior haga el reparto de competencias territoriales. Igualmente, la dimensión orgánica del ordenamiento territorial incluye “aquellos eventos excepcionales en los cuales la Constitución defiere a la Loo el tratamiento de ciertos asuntos específicos” (Robledo Silva, 2010, p. 335), como son la regulación de la región como entidad territorial (Artículo 307), el régimen jurídico de las áreas metropolitanas (Artículo 319), los requisitos para la creación de nuevos departamentos (Artículo 307), y aquellos que dan lugar a la creación de entidades territoriales indígenas (Artículo 329).

Por su parte, la segunda vertiente o dimensión del ordenamiento territorial también se explica desde las disposiciones de la Constitución Política de 1991, toda vez que a las prolongadas demoras en el desarrollo de la legislación orgánica que dejaron a las entidades territoriales en ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución que confirman al municipio como competente para “ordenar el desarrollo de su territorio (...)” (Artículo 311), y a los Concejos Municipales la capacidad reglamentaria para establecer los usos del suelo (Artículo 313, 7), y normar el “control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio” (Artículo 313, 9), se sumó que esos postulados no están sujetos a una reserva de Ley orgánica, lo que dio paso a un desarrollo legislativo ordinario que mantuvo al ordenamiento territorial en la escala municipal con enfoque instrumental y técnico, tal como venía siendo proyectado por la Ley 9 de 1989.

Esa segunda dimensión se refiere a los “contenidos del ordenamiento territorial relativos a la ordenación del territorio de cada entidad territorial en concreto, como mecanismo local de planeación del desarrollo, a partir de componentes físicos; urbanos y rurales” (Corte

Constitucional, 2020, C – 138); una vertiente que se focaliza en la organización y el uso del suelo, en la ocupación y transformación del territorio articulando el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales con la distribución y la localización de los asentamientos humanos y sus actividades económicas (Massiris Cabeza, 2005). Esta dimensión del ordenamiento territorial se acopla a la naturaleza de política pública en la medida que acoge los problemas públicos del ámbito urbano y territorial local para someterlos a procesos técnicos, políticos y administrativos de corto, mediano y largo plazo, respaldados en instrumentos y estrategias suministradas por la legislación ordinaria –especialmente por la Ley 388 de 1997– con los cuales las entidades locales deben materializar los principios del ordenamiento territorial y el desarrollo económico y social. En esta dimensión, si bien el Estado es el actor preferente para diseñar, formular y ejecutar esos instrumentos y estrategias, la imperante realización de la función social y ecológica de la propiedad privada que recae sobre los propietarios, poseedores y tenedores del suelo exige incluirlos en el ordenamiento territorial, lo que asegura la concurrencia de intereses públicos y privados en el diseño, formulación e implementación de aquellos instrumentos y estrategias focalizados en la realización de los cometidos del ordenamiento territorial (Restrepo Ruiz, 2021). Se trata de una dimensión que responde a la necesidad de proveer a los municipios de los instrumentos que les permitan hacer eficaz el ordenamiento de su territorio, “hacer al municipio un agente activo para la construcción de un modelo de desarrollo urbano más equitativo y oportuno, por medio de la adecuada aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano” (Pinilla Pineda, 2010, p. 337), alcance que reposa en los potenciales de vincular las decisiones de ordenar el territorio con la realización de la función social y ecológica de la propiedad, razón para que el ordenamiento territorial sea para los municipios “escenario para el ejercicio de la función administrativa y la prestación de una diversidad de servicios públicos a través de los cuales debe realizar el enfoque teleológico que actualmente los orienta” (Vásquez Santamaría, 2019, p. 151).

La Ley 388 de 1997 es la normativa que ha suministrado el grueso de los instrumentos y estrategias con los cuales el municipio ordena su territorio, y en ella el ejercicio de la función pública del urbanismo que los municipios, distritos, e incluso áreas metropolitanas deben cumplir para realizar los derechos que a ellas se asignan, como

los citados por la Ley 388 de 1997 en sus objetivos (Artículo 1), los fines (Artículo 5), o las finalidades que motivan las acciones urbanísticas por medio de las cuales se materializa el ordenamiento territorial (Artículo 8), todo respaldado por el principio de autonomía. Por lo anterior que sea en esta última vertiente que se le atribuye al municipio (Constitución Política, 1991, artículo 311) la facultad de ejercer la función pública del urbanismo, que en su conjunto se refiere a ordenar el territorio (Ley 388, 1997, artículo 5), función que se ha instrumentalizado con diversas figuras, siendo la principal el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) un instrumento jurídico y técnico a pesar de estar amparado por la autonomía administrativa: "(...) el ordenamiento territorial de instrumentaliza a través de planes -como los POT- e igualmente complementa la planeación económica y social materializada primordialmente a través de los planes -Plan de Desarrollo" (Vásquez Santamaría, 2019, p. 151).

A partir de la división de vertientes del ordenamiento territorial, se aprecia un inequitativo desbalance en el desarrollo y ejecución entre ellas, puesto que aquella que lo asume como proyecto de Nación ha tenido precarios y lentos avances, fuertemente condicionados a desarrollos legales, lo que se concentra en un crítico panorama soportado por la Ley 1454 de 2011, que "no determina para las regiones una autonomía fiscal y política, haciéndolas totalmente dependientes de la Unidad" (Castillo Castillo & Arrieta Carrizo, 2016, p. 26), y que "dejó de lado la posibilidad de reorientar el diseño de cada uno de los niveles del Estado, así como del conjunto de relaciones que se requiere para garantizar el funcionamiento sistémico de todo el aparato público" (Duque Cante, 2012, p. 180). Por su parte, la versión técnica y local se ha valido de valores, principios y contenidos constitucionales que le han dado bases para emprender el ordenamiento territorial, que puede ser asumido como "la distribución armónica de la población, el desarrollo social, económico y político, con el uso de los recursos naturales y la protección del ser humano y el medio ambiente" (Andrade, 1994, pp. 175-176), y que busca tributar al desarrollo social al ser diseñado como una construcción participativa, plural, histórica y territorialmente referenciada (Múnera López, 2007), lo que se corresponde con la asimilación legal como función pública del urbanismo, que lo entiende como el "conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de

la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes (...)" (Ley 388, 1997, artículo 5).

El ordenamiento territorial construido a partir de la segunda vertiente se corresponde con ser un ámbito especial de la administración (Brohm, 1969; Meyer-Hesemann, 1981; Ishikawa, 1992; Schmidt-Assmann, 2003), categoría propia de la teoría del derecho administrativo como sistema, que en las elaboraciones de Schmidt-Assmann (2003) se refiere a un sector particular que está en permanente interrelación e interacción con el ámbito general del derecho administrativo, el cual le sirve de referencia gracias a las sistematizaciones que cumple a partir de los insumos que recibe de los ámbitos especiales, como sucede con la función pública del urbanismo. Ya que en el Estado la administración está colmada de intereses provenientes de ámbitos especiales, el ámbito general administrativo le impone a estos la obligación de justificar la especialidad de sus elaboraciones en casos complejos de ejecución de la acción administrativa, lo que hace del ámbito especial un sector que no solo postula necesidades, conflictos y demandas, sino que tiene el deber de racionalizarlas y sistematizarlas para hacer de esas demandas e intereses verdaderos centros del ejercicio administrativo que den pauta de actuación a otros ámbitos de referencia que se puedan apoyar en esas sistematizaciones. El ordenamiento territorial como función pública del urbanismo es, por eso, un sector de referencia o especial, pues adicional a los intereses, necesidades, conflictos y demandas propios que definen la actuación de la administración, como se pueden desprender de los intereses previstos por la legislación, como los relacionados con los usos del suelo, la función social y ecológica de la propiedad privada, la protección del ambiente, del patrimonio cultural, el espacio público, o la vivienda, tiene y desarrolla normas sectoriales, al igual que fórmulas de resolución de problemas propios del ámbito, como instrumentos y estrategias de actuación para enfrentar aquellos intereses y demandas especiales propias del ordenamiento territorial urbano. Entre los componentes que hacen de un área del Derecho administrativo un ámbito de referencia o especial están las modalidades de actuación que adopta la administración para hacer cara a los intereses especiales, lo que en el caso de la función pública del urbanismo abre espacio a las AAI.



La AAI como mecanismo de actuación de la administración para cumplir con los fines del ESDD comprometidos en la función pública del urbanismo

El ordenamiento territorial de Colombia se ha visto incidido por la tradición jurídica del Estado liberal, de donde deriva que las posibilidades de actuación de la administración con frecuencia se representen en formas que gozan de presunción de legalidad, como el acto, el contrato, y las operaciones administrativas, las cuales pueden ser desvirtuadas judicialmente, y suelen ser ejercidas para permitir las condiciones naturales de una estructura social. Pero el cambio de orden constitucional que promueve la transformación en los roles de la Administración, y que permea el ordenamiento territorial como función pública del urbanismo se debe alinear a los cometidos del ESDD, en el cual esa vertiente del ordenamiento territorial participa de los intereses y necesidades sociales, debiendo asegurarlos a través de los mínimos esenciales que procuren el bienestar y la democracia participativa como ejercicio de construcción colectiva de lo público. La función pública del urbanismo asume ese deber comprometiendo una acción prestacional que debe realizar esos contenidos, incluso por encima de formas jurídicas, sin asumir que estar por encima de la forma sea estar por fuera del Derecho, razón para ver en las modalidades de expresión administrativa tradicionales actuaciones muchas veces reducidas e insuficientes, que vienen siendo desbordadas por la realidad, generando la ineficacia de la función administrativa.

En ese contexto se avizora la AAI, auspiciada además en la función pública del urbanismo por el principio constitucional de autonomía local y por la naturaleza finalista que debe tener la actuación de los municipios y distritos. La doctrina se refiere a la AAI como una modalidad vinculada a las actuaciones administrativas materiales, esto es, se le relaciona como una especie del género de la actuación material, entendiendo que esta última carga con la apreciación de no ser un verdadero mecanismo de actuación administrativa al no reunir el lleno de los derroteros que la asemejan a un acto administrativo. De manera que las actuaciones materiales son mecanismos jurídicos de actuación a los que se suele llegar por exclusión, se trata de “la actuación fáctica u ordinaria de la Administración” (Agudo González, 2013, p. 131), una que materializa de forma técnica y real los mandatos que el ordenamiento jurídico le delega a ese poder público y que hacen parte de su rutina

o hacer cotidiano. Su exteriorización, dinamismo y amplia posibilidad de configuración, hacen que la actuación material pueda ser causada por una actuación formal (Velasco Rico, 2022), al tiempo que puede ser una actuación que no tenga “conexión alguna con un acto formal previo, siendo la decisión y la actuación simultáneas” (Santamaría Pastor, 2004, pp. 106 – 107 citado en Velasco Rico, 2020), lo que hace de ella una modalidad que no siempre tiene que seguir las formas de los actos jurídico-públicos, ni adoptar las formas de las actuaciones tradicionales, razones para que pueda estar localizada en un espacio distante de la formalidad.

La AAI no se corresponde con las formas jurídicas clásicas, y por ello tiene una gran proximidad con las actuaciones materiales (Agudo González, 2013; Castro Buitrago 2017), ya que dentro de estas se han localizado las actuaciones que no se corresponden con las formas jurídicas establecidas y reguladas, al tiempo que a las actuaciones materiales se les atribuye falta de coercibilidad, el incumplimiento de requisitos propios de los actos jurídico – públicos, e incluso se menosprecian con falta de eficacia. Pero por encima de las críticas, lo cierto es que las actuaciones materiales son una posibilidad para la actuación de una administración que busca la eficacia de sus decisiones.

Es allí donde se gesta la AAI, influida por “(...) la pérdida de capacidad del Estado para imponer coactivamente sus decisiones” (Darnaculleta, 2003, pp. 20-21), por “la crisis de la dirección por el Derecho o la pluralización y diferenciación de la organización interna del Estado” (Schuze-Fielitz, 1993, p. 101); se trata de una modalidad de actuación de la administración que se fortalece con la desregularización de los ámbitos especiales, por la ineficacia de los mandatos específicos de las normas ante la multiplicidad de supuestos mediados por la información y las tecnologías, y por el aumento de regulaciones amplias que dan lugar a la discrecionalidad y a la flexibilidad de la administración.

La AAI “no se ciñe a un procedimiento preestablecido, ni a plazos, ni está prevista en norma alguna, no existe obligación de recurrir a ella, ni es manifestación del actuar de una potestad administrativa” (Velasco Rico, 2022, p. 43), son actuaciones que “no responden a las categorías fundamentales del sistema de actos jurídico públicos (...) al no manifestarse por relación con acto, norma o contrato, son ajenas a cualquier procedimiento administrativo” (Agudo González, 2013, p. 132), pero aclarando que para el caso

colombiano, las AAI “serían una manifestación parcial de los atributos de la actividad material, en donde el hecho exclusivo de su falta de regulación no es una razón para eludir o excluir la importancia de sus efectos” (Castro Buitrago, 2017, p. 249). Las AAI son un mecanismo de actuación que puede surgir con independencia de un acto jurídico-público y mantenerse en el mundo social y jurídico por encima de ello; no se tienen que expresar a través de una de las formas jurídico-administrativas tradicionales, ni cuentan con un procedimiento reglado, pero sí son actuaciones que persiguen la realización de un fin jurídico, y es adelantada por la autoridad que tiene el deber de asegurarlo, lo que implica que pueden comprometer el ámbito interno de la administración, o el externo, cuando generan efectos en un ciudadano (Castro Buitrago, 2017). La caracterización anterior es razón para ver en ellas una modalidad “que no está fijada jurídicamente y que, por consiguiente, complementa a las reglas jurídicas en una relación alternativa: la actuación informal de la Administración se hace, pues, idéntica con la actuación no regulada jurídicamente” (Bohne, 1980 citado en Schulze-Fielitz, 1993, p. 92).

La AAI en supuestos de gobernanza territorial

Para la gobernanza territorial hay disposiciones legales amplias y generales que están previstas como puntos de partida de actuaciones administrativas autónomas que puede adoptar la modalidad de AAI. El primer caso no se concentra en la escala administrativa local, pero sí en el departamento como entidad territorial dotada de autonomía, que con su actuación, impacta de manera directa el ejercicio de la función pública del urbanismo propio de las entidades territoriales locales. Dicha actuación se focaliza en los PDOT y en la formulación y ejecución de políticas territoriales, funciones posibilitadas por la Ley 1454 de 2011 que explícitamente se disponen para esa entidad territorial, así:

Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. (Ley 1454, 2011, artículo 29, a). y “articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes,

programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.” (Ley 1454, 2011, artículo 29, a).

Si bien la función administrativa de los departamentos ha estado definida por la Constitución Política de 1991 en términos de coordinación, concurrencia y complementariedad de la actuación administrativa local, lo que de manera especial engloba el ordenamiento territorial, la histórica falta de disposiciones orgánicas que fijaran textualmente el ejercicio de esa función no impidió que la misma se haya mantenido en la escala local, referenciada en muchos casos por la autonomía de las entidades municipales y distritales, guiada por los POT como instrumentos rectores para el ejercicio de la función pública del urbanismo. La aparición legislativa de las funciones sobre políticas territoriales departamentales se dio en el 2011, y hasta la fecha no se ha promovido un desarrollo regulativo ni reglamentario que permita aliviar los temores de las administraciones departamentales para formular y adoptar los PDOT, lo que abre un supuesto propicio para su formulación y ejecución a través de AAI, toda vez que los PDOT no están estrictamente previstos como actuaciones administrativas formales, no están llamados a responder a las formas de los actos jurídico-públicos, no tienen regulado el procedimiento de su formulación y adopción, pero sí tienen asignada una administración competente, con fines públicos por materializar, que impacta el escenario externo con el cual está comprometida la administración.

El reconocimiento y asignación de las anteriores competencias al departamento se ha llegado a comprender como la posibilidad para “concertar acuerdos para el desarrollo territorial, establecer las líneas estratégicas de trabajo conjunto con los municipios, promover procesos de desarrollo territorial articulados, orientar los procesos de ordenamiento territorial supramunicipal” (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 11 citado en Santaella Quintero, 2018, p. 63), son funciones que le abren las puertas al ordenamiento territorial más allá de los escenarios locales, y puede hacer eficaz el eslabón de la concurrencia orgánica territorial en el funcionamiento administrativo del Estado, pues como exalta Santaella Quintero (2018), en específico los PDOT contienen las ventajas que para un ejercicio cabal de ordenación del territorio ofrece contar con una perspectiva supramunicipal (1.1); y de otro, las mejores condiciones que tiene



el departamento para coordinar las decisiones y los actores que confluyen en el territorio, como un aspecto esencial de la ot (1.2) (p. 65).

No obstante, la falta del tradicional desarrollo de la legalidad ha impedido que los PDOT en muchos casos no hayan sido formulados, y los que lo están tengan demoras y problemas en ser implementados, lo que mantiene un vacío en el ordenamiento territorial en la vertiente de proyecto de Nación, al conservar el ausentismo del eslabón que articularía las escalas locales con las departamentales, a pesar de su proximidad con las posibilidades de ser desarrollados a través de AAI, pues están sujetos a los “(l) ineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos” (COT, 2013) y al “Plan de Ordenamiento Departamental – POD. Kit de Ordenamiento Territorial” (COT, 2017) que se sustenta en el Acuerdo 10 de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, de 2016, todas expresiones administrativas materiales. En su posibilidad de AAI, los PDOT están respaldados por los contenidos de la autonomía administrativa, toda vez que en el departamento se instalan las potestades de autoadministración, autoorganización, autoreglamentación y autofinanciación que se desprenden de los contenidos constitucionales que orientan con carácter imperativo la función administrativa descentralizada territorial, y en ella, la relacionada con la función orgánica de ejecutar el ordenamiento territorial que debe determinar a la función pública del urbanismo.

Un segundo caso de potencial AAI en la gobernanza territorial se identifica con los espacios de participación para el ordenamiento territorial local, fin que se desprende del artículo 4 de la Ley 388 de 1997, que en su contenido dispone que “(l) a participación ciudadana podrá desarrollarse (...)”, sin que esta cierre algún conjunto de posibilidades, esto es, enunciativa sobre mecanismos, procedimientos y escenarios para ejercer la participación democrática, siguiendo la naturaleza de una disposición jurídica abierta que le permite a la administración no solo acudir a los mecanismos formalmente previstos, sino remitirse a otros no jurídicos, como también crear los necesarios para asegurar el ejercicio de la participación en el ordenamiento territorial local. En sintonía con el objeto de la legislación estatutaria vigente sobre el derecho fundamental de participación, que establece: “La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos

políticos no mencionados en esta ley.” (Ley 1757, 2015, Artículo 1), los espacios de participación obedecen a un desarrollo principialístico en el que no se sujetan a la adopción de un acto jurídico-público tradicional, no dependen de la previa adopción de un mecanismo de actuación clásico, necesariamente no deben remitirse a procedimientos reglados de mecanismos de participación jurídicamente formalizados, ni de tipo judicial, como tampoco administrativo, están establecidos para autoridades previstas por el ordenamiento jurídico, e inciden en el ámbito externo de la administración pública local.

Un tercer caso que demuestra la vigencia de la AAI es la reglamentación no mediada por ley nacional para desarrollar planes parciales, que se ejemplifica con el caso del Plan Parcial de El Naranjal y Arrabal en Medellín (Decreto 1284, 2000), el cual en su momento no pudo ser ejecutado por la ausencia de normas nacionales que lo reglamentaran como instrumento de gestión del suelo, motivo que llevó al mismo municipio a superar el vacío con la expedición de una reglamentación no respaldada en legislación ni reglamentación nacional (Decreto 1212 de 2000), con la que fijó un procedimiento para materializarlo. Si bien la actuación administrativa municipal podría ser catalogada como ilegal por no respaldarse en soporte de legalidad, ni en un procedimiento que sirviera de garantía para los destinatarios de la actuación administrativa, lo cierto es que la iniciativa reglamentaria se sustentó en los mandatos de optimización del principio de autonomía, a partir de los cuales la realización de los fines de la función pública del urbanismo y el cumplimiento de la función constitucional de ordenar el territorio promovió la materialización de la potestad autoreglamentaria para un caso desprovisto de respaldo legal.

La AAI en determinantes de superior jerarquía

El ordenamiento territorial local colombiano no escapa a la tradición jurídica que encauz a el ejercicio de la función administrativa a través de los mecanismos clásicos de actuación, lo que se traduce en un ámbito especial en su mayoría reglado y con procedimientos jurídicos establecidos. No obstante, en la legislación y reglamentación del ordenamiento territorial local se reproducen con frecuencia mandatos amplios, generales y focalizados en fines e intereses que deben ser materializados por la administración, una de esas expresiones está en los determinantes de superior

jerarquía, un conjunto de disposiciones jurídicas y políticas amplias, genéricas y en ocasiones indeterminadas, elaboradas por autoridades que no son ni el municipio ni el distrito, pero que se le imponen a estos al momento de emprender la función pública del urbanismo, esto es, al momento de emprender los procesos decisionales para impulsar acciones político administrativas y de planificación física concertadas en el territorio.

Los determinantes de superior jerarquía se concentran primordialmente en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se refieren a:

(...) la prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos; (...) conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el patrimonio histórico, el artístico, y el arquitectónico; de señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, (...) componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos. (Vásquez Santamaría, 2015, p. 41).

Los determinantes de superior jerarquía develan no solo la presencia sino la actuación del Estado central en el ordenamiento y en la planeación del territorio a través del condicionamiento gradual y diferenciado de las decisiones (Vásquez, 2019), que son propias de los municipios, distritos y de las áreas metropolitanas para emprender la función pública del urbanismo, determinantes que se expresan como decisiones administrativas que no son propias de las entidades locales y metropolitanas al ser adoptadas por otros niveles de la administración, reflejando la concurrencia de competencias entre autoridades (Covilla Martínez, 2020).

Sobre los anteriores determinantes de superior jerarquía, del artículo 10 se desprende el ambiental como el de mayor repercusión por su amplia cantidad de aristas y posibilidades regulatorias, en la medida que congrega disposiciones que van desde las normas y reglamentos que expidan las autoridades ambientales de Colombia sobre ordenamiento territorial, hasta las normas de conservación, preservación, uso y manejo de los recursos naturales y del ambiente. En ese amplio espectro de posibilidades se identifican tres modalidades de AAI desarrolladas por Castro Buitrago (2017),

las cuales pueden repercutir en el ordenamiento territorial por desarrollar contenidos que pueden constituir determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial.

Las estrategias para la protección de la biodiversidad

La biodiversidad se refiere a “todo tipo de formas de vida —desde la vida de las plantas y de animales hasta microorganismos— y el agua, la tierra y el aire en el cual ellos viven e interactúan” (Sitarz, 1994, p. 114), razón para acogerla en el ordenamiento territorial a partir de la “variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte” (Ley 165, 1994, artículo 2). El sentido indeterminado del objeto jurídico de protección que encierra la biodiversidad ha dado origen a dos AAI (Castro Buitrago, 2017), la primera son los Mde, definidos como “instancia de articulación de carácter técnico y político que propicia la participación y coordinación de actores gubernamentales y no gubernamentales (...) con el fin de apoyar la implementación del Plan de Acción del SINAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas)” (MinAmbiente, 2010, p. 1), una modalidad de participación que no tiene una regulación ni específica ni especial, como tampoco procedimientos reglados que fijen los términos de su convocatoria, el desarrollo de encuentros y la elaboración de acuerdos, ni tampoco se refiera a los efectos vinculantes que puedan generar, pero que sí se asocian a autoridades encargadas de velar por los valores que reposan en el SINAP. El Mde es un acuerdo escrito que firman las organizaciones civiles y los representantes legales de las entidades públicas que no se corresponde con ninguna de las formas clásicas de actuación de la administración, en el cual definen la estructura organizativa de sus reuniones y las funciones que las orientan, y si bien ese escrito no tiene poder legal vinculante, se reconoce como la plataforma del trabajo conjunto entre las partes.

Debe resaltarse que los Mde recaen sobre el SINAP, una figura que es expresamente reconocida por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como determinante de superior jerarquía, que entre sus consecuencias para la gestión del suelo está la imposición de obligaciones de protección. De allí se desprenden dos AAI que deben ser consideradas como determinantes de superior jerarquía: El Mde 2005 – 2010 y el Mde 2010 – 2015, que trabaja a partir de la Mesa Nacional de Prioridades, la Mesa



Nacional de Investigación y Monitoreo, la Mesa Nacional de Comunicaciones, y la Mesa Nacional de Sostenibilidad Financiera.

La segunda estrategia de protección a la diversidad son los REM, que tampoco se corresponde con ninguna de las formas clásicas de actuación de la administración ni cuentan con procedimientos reglados, pues son procesos de concertación realizados entre las autoridades competentes del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las comunidades étnicas, a través de los cuales definen formas alternativas de conservación en casos donde el suelo protegido concurre con el territorio de la comunidad. Los REM se plasman en documentos escritos que contienen los compromisos y materias acordados por las partes y se designa el órgano encargado del seguimiento y cumplimiento, ejemplo de REM son el celebrado en el 2001 entre la Unidad Administrativa Especial del SINAP y la Asociación PANI, el REM del Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis en el 2008, y el REM del resguardo Perraptu en el Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos en 2009.

La consulta previa

Entre los mecanismos administrativos de participación democrática ambiental, el ordenamiento jurídico contempla a la consulta previa, que responde a las obligaciones adquiridas por el Estado al adoptar el Convenio 169 de 1989 de la OIT. Se define como un derecho fundamental de los grupos étnicos que opera cuando se va “a tomar una decisión que pueda afectarles directamente o cuando se pretenda realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios que puedan afectarles directamente” (Rodríguez, 2014, p. 33), lo que asegura el acceso a la información y la participación para la construcción de consensos. A pesar de estar en la legislación nacional y de haber sido incorporado a través de un instrumento internacional vinculante, la consulta previa solo fue desarrollada reglamentariamente a través del Decreto 1320 de 1998 para la explotación de recursos al interior de los territorios de las comunidades étnicas, pero para programas, políticas, disposiciones legislativas o administrativas que afecten a esas comunidades no se ha generado normativa, lo que libra a la consulta previa a AAI.

Ese amplio escenario de “no-derecho” (Calvo García, 2005) ha generado un trayecto de judicialización en el cual la AAI no ha sido formalizada, más si encauzada a partir de lineamientos que definen su aplicación a raíz de

la afectación de una comunidad, cuando: (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento; y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. (...) (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo, si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido (Corte Constitucional, 2018, Sentencia SU-123).

Conclusiones

Los casos expuestos confirman la vigencia de la AAI en el ámbito especial de la función pública del urbanismo, no obstante, se aprecia que la AAI ha tenido diferentes niveles de reconocimiento y eficacia, toda vez que en supuestos como los expuestos en los determinantes ambientales la AAI se ha hecho posible compartiendo de manera parcial elementos propios de la actuación material, mientras en supuestos de gobernanza territorial ha sido variable, dejando figuras como los POTD en umbrales de ineficacia, mientras si ha promovido reglamentaciones no mediadas por Ley para materializar planes parciales. Las limitaciones de las administraciones territoriales se asocian a las incidencias de la administración general y de sus desarrollos jurídicos y políticos, pero en los casos en los que han procedido a través de la AAI desarrollan la autonomía administrativa, configurando una jerarquía normativa urbana y territorial especial que se respalda en la naturaleza finalista de la administración y no necesariamente en su legalidad, lo que incrementa los juicios críticos frente a la imposición legalista de mandatos generales.

Referencias

- Agudo González, J. (2011). La concertación con la administración. Especial referencia a la concertación informal. *Opinión Jurídica*, 10, 15 – 32.
- Agudo González, J. (2013). Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (41-42) 123 – 172.

- Andrade, A. (1994). *El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Comisión de ordenamiento territorial*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Brohm, W. (1969). *Strukturen der Wirtschaftsverwaltung*. Berlín: Stuttgart, W. Kholhammer.
- Calvo García, M. (2005). *Transformaciones del Estado y del Derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castillo Castillo, H. W. & Arrieta Carriazo, L. F. (2016). Análisis crítico sobre la línea jurisprudencial del ordenamiento territorial colombiano, Colombia un Estado centralista o descentralizado. *Revista Derectum*, 1(1), 22 – 35.
- Castro Buitrago, E. (2017). *Derecho ambiental y gobernanza. La concertación como actuación informal de la administración*. Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2021.5129>
- Castro Buitrago, E., & Vásquez Santamaría, J. E. (2021). Parámetros para orientar procesos informales de concertación en movilidad urbana sostenible en Colombia. *The Qualitative Report*, 26(11), 3534 – 3550. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2021.5129>
- Congreso de Colombia. (09 de noviembre de 1994). Ley 165. Por la cual se aprueba el “Convenio sobre Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0165_1994.html
- Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388. Por la cual modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial B. 43.091 de 24 de julio de 1997. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.htm
- Congreso de Colombia. (28 de junio de 2011). Ley 1454. Dicta normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial N. 48.115 de 29 de junio de 2011. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html
- Congreso de Colombia. (06 de julio de 2015). Ley 1757. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015 http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Comisión de Ordenamiento Territorial (2016) Acuerdo 010, por el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (15 de noviembre de 2018) Sentencia SU – 123. [MP Alberto Rojas & Rodrigo Uprimny]
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (05 de junio de 1992) Sentencia T – 406. [MP Ciro Angarita]
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (06 de mayo de 2020) Sentencia C – 138. [MP Alejandro Linares]
- Corte Constitucional de la República de Colombia (11 de diciembre de 1995) Sentencia C – 600ª. [MP Alejandro Martínez]
- Covilla Martínez, J. C. (2020). Concurrencia y coordinación en las distintas tipologías de determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En: *Ordenamiento del territorio, ciudad y derecho urbano. Competencias, instrumentos de planificación y desafíos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rcf18x.8>
- Creswell, J. W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks, California, Sage. <https://revistapsicologia.org/public/formato/cuali2.pdf>
- Darnaculleta Gardella, M. M. (2003). *Derecho administrativo y autorregulación: La autorregulación regulada*. Girona: Universitat de Girona.
- Duque Cante, N. (2012) Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *Análisis Político*, 25(76), 175 – 190.
- Fals Borda, O. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. *Análisis Político*, (36), 82–102. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79018>
- Ishikawa, T. (1992). *Friedrich Franz von Mayer. Bergunder der “juristischen Method” im deutschen Verwaltungsrecht*. Berlín: Duncker y Humbolt. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-47489-9>
- Franco Vargas, MH., Ramírez Brouchoud, MF., Chinkousky Giraldo, MA (2019). Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín, *Reflexión Política* 21(41), pp. 50-63. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3320>
- Massiris Cabeza, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Meyer-Hesemann, W. (1981). *Methodenwandel in der Verwaltungsrechtswissenschaft*. <https://katalog.ub.uni-heidelberg.de/cgi-bin/titel.cgi?katkey=3303329>
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2010). Memorando de entendimiento para implementar el plan de acción del SINAP. Bogotá: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.



- Múnera López, M.C. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín.
- Palmer, R. E. (1969). *Hermeneutics: Interpretation Theory in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger, and Gadamer*. Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Pinilla Pineda, J. F. (2010). Los avances del proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá. En Jaramillo, S. (Ed), *Bogotá en el camino de siglo: promesas y realidades*, Quito: OLACCHI.
- Quintana, L. & Hermida, J. (2019). La hermenéutica como método de interpretación de textos en la investigación psicoanalítica. *Perspectivas en Psicología: Revista de Psicología y Ciencias Afines*, 16(2) 73 – 80. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3593031>
- Restrepo Ruiz, A. (2021). Poder y ordenamiento territorial en Colombia. Un acercamiento desde la propiedad y el mercado del suelo. En Restrepo Tamayo, J. F., Roncancio Bedoya, A. F., Díez Castaño, J. F. y Terreros Calle, J. F. (Coords. académicos), *Derechos fundamentales y sociedad* (pp. 59-89). Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali; Editorial Díké.
- Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1zjg155>
- Rodríguez, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Saettone, M. (2004). El Estado de derecho y los derechos económicos sociales y culturales de la persona humana. *Revista IIDH*, 40, 133-154.
- Santaella Quintero, H. (2011). Algunas reflexiones sobre las nuevas formas de actuación administrativa impuestas por el mercado y la técnica y sus implicaciones para la metodología de la ciencia jurídica-administrativa. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (5), 87-105. <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.05>
- Santaella Quintero, H. (2018). Los planes de ordenamiento territorial departamental: beneficios y riesgos de un instrumento clave para la ordenación del territorio en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. 20 (jun. 2018), 57-94. <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.05>
- Schmidt Assmann, E. (2003). *La teoría general del derecho como sistema. Objeto y fundamento de la construcción sistemática*. (Trad. Basigalupo, M. et. alt). Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Schulze-Fielitz, H. (1992). ¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa? *Documentación Administrativa*, (235-236) 89 – 113.
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Ediciones Morata S. L.
- Sitarz, D. (1994). *Agenda 21: The Earth Summit Strategy to Save Our Planet*. Earthpress.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). La investigación cualitativa. En Vasilachis, I. (Coord), *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- Vásquez, I. M. (2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22, 255 – 295. <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.11>
- Vásquez Santamaría, J. E. (2015). Aproximación constitucional e internacional al ambiente como determinante jurídico para los planes de ordenamiento territorial (POT) en Colombia. *Revista Precedente*, 18(7) 20 – 34. <https://doi.org/10.18046/prec.v6.2104>
- Vásquez Santamaría, J. E. (2019). Convergencia de los determinantes jurídicos para los planes de ordenamiento territorial (POT) y la planeación de la contratación estatal: problemas públicos para una política pública. *Reflexión Política*, 21(41), 147-160. <https://doi.org/10.29375/01240781.3265>
- Velasco Rico, C. I. (2022). La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada. Teoría y Método. *Revista de Derecho Público*, 5. https://doi.org/10.37417/RPD/vol_5_2022_704
- Villar Borda, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho del Estado*, (20) 73 – 96.
- Yuni, J. A., & Urbano, C. A. (2014). *Técnicas para investigar: recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*. Córdoba: Editorial Brujas.



Soliloquios
Fotografía

Desafíos de la protección del patrimonio colombiano: El caso del municipio de Concepción

Challenges of heritage protection in Colombia. The case of the municipality of Concepción.

Olga Lucía Zapata-Cortés 

Universidad de Antioquia, Colombia.

lucia.zapata@udea.edu.co

Resumen

Una forma de protección del patrimonio cultural en Colombia es la declaratoria de Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional (BICN). Esta, prevé incentivos para sus propietarios; pero, prohíbe la demolición, desplazamiento, restauración, intervención o destrucción del bien sin la autorización del gobierno. Este texto presenta, mediante un análisis documental, los principales desafíos de la política pública de protección del patrimonio en el caso del municipio de Concepción. Este caso es significativo porque fue uno de los primeros municipios en declarar su centro histórico como BICN, pero se demoró más de 20 años en formular su plan de manejo. Así, la falta de preparación por parte del gobierno local y la formulación tardía del plan de manejo incidió en el incremento de riesgos para la protección de este patrimonio, así como en el poco empoderamiento ciudadano.

Palabras clave: Patrimonio cultural, Bien de interés cultural, política pública, Centro histórico, Gobierno local.

Abstract

One form of protection of cultural heritage in Colombia is the declaration of a National Asset of Cultural Interest (BICN). This provides incentives for its owners, but prohibits the demolition, displacement, restoration, intervention or destruction of the property without government authorization. This text presents, through a documentary analysis, the main challenges of public policy for heritage protection in the case of the municipality of Concepción. This case is significant because it was one of the first municipalities to declare its historic center a BICN, but it took more than 20 years to formulate its management plan. Thus, the lack of preparation on the part of the local government and the late formulation of the management plan had an impact on the increase of risks for the protection of this heritage, as well as on the lack of citizen empowerment.

Keywords: Cultural heritage, Cultural property, Public policy, Historic center, Local government.

Artículo: Recibido el 14 de abril de 2023 y aprobado el 22 de septiembre de 2023

Cómo citar este artículo:

Zapata Cortés, O. L. (2023) Desafíos de la protección del patrimonio colombiano: El caso del municipio de Concepción. *Reflexión política* 25(52), pp. 111-124. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4686>

1. Introducción

Los bienes inmuebles y centros históricos que se reconocen como patrimonio cultural material son objeto de protección alrededor del mundo mediante variadas estrategias y mecanismos. El objetivo de esta protección es garantizar que las generaciones actuales y futuras disfruten de este patrimonio. Normalmente, esto sería suficiente para que todos los ciudadanos estuviesen de acuerdo con la medida protectora y ayudaran en su preservación, sin embargo, no es así. En ocasiones este tipo de decisiones

dividen a la comunidad, y es posible encontrar manifestaciones tanto a favor como en contra de la medida.

En Colombia, las categorías de Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional (BICN) y Centro Histórico, incorporadas en la Ley 397 de 1997, buscaron responder a los desafíos relacionados con la protección de los bienes inmuebles. Así, en vez de sólo considerar los centros históricos y bienes y lugares tradicionales (como Cartagena y San Agustín), se pasó a proteger también nuevos lugares como barrios, conjuntos urbanos, poblados, conjuntos arquitectónicos, entre otros. Estos lugares y bienes son declarados patrimonio por el Ministerio de Cultura (MinCultura) y se incluyen en un listado que se actualiza periódicamente.

Es así como a solo dos años y medio de haber sido aprobada la Ley General de Cultura (Congreso de Colombia, 1997, Ley 397) 61 inmuebles fueron declarados como bien de interés cultural (MinCultura, 2019). Muchos de estos nuevos lugares y bienes estaban ubicados dentro de municipios y pequeñas ciudades, lo que significa mayores desafíos relacionados con la gestión de este tipo de patrimonio cultural y su sostenibilidad en el tiempo. Por ejemplo, de los 61 BINC, incluidos en 1999, el 62,2% estaban ubicados en ciudades y municipios de más de 100.000 habitantes mientras que el 37,7% restante lo estaba en municipios pequeños, de menos de 100.000 habitantes. Para 2019, el número total de BINC ascendió a 1.105 inmuebles, la mayoría de ellos –al menos el 51%– se ubican en municipios de quinta y sexta categoría¹ (MinCultura, 2017).

En el caso del municipio antioqueño de Concepción, la Resolución 1617 declaró su centro histórico como BICN en 1999. Esto generó, en la mayoría de los propietarios, una reacción negativa en contra de dicha declaratoria debida a las restricciones relacionadas con la construcción, refacción y remodelación de las casas cobijadas por la declaratoria, así como a los altos costos para el mantenimiento de este tipo de patrimonio y su conservación. En consecuencia, la población concepcionina ha interpretado por 20 años que su municipio no puede crecer urbanísticamente y que, en calidad de propietarios, tienen limitado el derecho de propiedad y uso de sus viviendas.

Además las autoridades nacionales, departamentales y locales no plantearon, de manera temprana, estrategias de información y participación ciudadana, dentro de los procesos de declaratoria patrimonial, que les permitieran a los ciudadanos entender su significado y apropiarse de sus beneficios. Tampoco se socializó un modelo de sustentabilidad (ambiental, social y económico) del patrimonio que garantizara su empoderamiento, conservación y desarrollo. Evidencia de esto fue que pasaron 20 años para que este municipio formulara su Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP). En este sentido, el caso del municipio de Concepción permite reflexionar sobre la capacidad de gestión de la política pública de protección del patrimonio en municipios y ciudades pequeñas y sus desafíos en materia de sostenibilidad.

La revisión del caso del municipio de Concepción se realizó desde la perspectiva cualitativa, priorizando el análisis documental como estrategia metodológica. En este sentido, las fuentes seleccionadas, además de las leyes y la normativa relacionada, fueron: los planes municipales de desarrollo, los esquemas básicos de ordenamiento territorial, el plan especial de manejo, los informes de gestión y rendición de cuentas, así como otros documentos institucionales producidos por el gobierno local. También se incluyó información procedente del Ministerio de Cultura y de la Gobernación de Antioquia que estuviera relacionada con el objeto de estudio. Esto se hizo siempre que fue posible acceder a dicha información a través de las páginas web oficiales o a través de derechos de petición. Además, con miras a complementar el análisis documental se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave (gubernamentales y sociales) pertenecientes al municipio. Aquí vale la pena señalar que, si bien el periodo de observación del es amplio (1997-2020) la mayor disponibilidad se encuentra a partir del año 2012, por lo que es inevitable cierto sesgo temporal. En todo caso, esto no es un obstáculo para deducir que la problemática se mantuvo vigente durante todo el periodo debido a las condiciones socioeconómicas y de aislamiento del municipio.

Este texto está compuesto por cuatro apartados, además de la introducción y las conclusiones. A continuación, se relacionan los desafíos en la gestión del patrimonio según la literatura. Luego,

1. En Colombia, los departamentos y municipios se clasifican en siete categorías que van de la Especial a la Sexta en función del número de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación. La categoría sexta refiere a los municipios de menos de 10 mil habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación menores a 25 mil salarios mínimos legales vigentes.



se presenta la normativa colombiana sobre la protección de patrimonio y su propuesta de sustentabilidad. Posteriormente, se presenta el caso de Concepción, en especial se describen las actuaciones del gobierno local y los efectos de la declaratoria desde 1999 hasta 2020. La discusión sobre los desafíos para la sostenibilidad de la política pública de protección de patrimonio se presenta en el penúltimo apartado.

2. Desafíos en la gestión de la protección del patrimonio inmueble

Desde la década de 1930, y en parte gracias a los convenios y acuerdos internacionales impulsados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se vienen instaurando alrededor del mundo iniciativas, estrategias y legislación para la protección del patrimonio cultural. En los países latinoamericanos, entre ellos, Colombia, esta protección empezó a dinamizarse a partir de mediados del siglo XX y se estableció como mandato constitucional, derecho colectivo y derechos humanos de tercera generación (Larios y Cabrera, 2021; Mejía, 2010; Razeto, 2015;). Aunque se ha avanzado desde lo normativo, especialmente en la valoración y protección de los centros históricos, aún se presentan desafíos en materia de gestión y sostenibilidad (Troitiño y Troitiño, 2018; Tello, 2013).

La mayoría de los estudiosos del tema concuerdan en que los problemas más comunes de los centros históricos son: el abandono, la falta de mantenimiento, la pobreza y la segregación poblacional, la presencia de la delincuencia y otras actividades informales e ilegales, la precariedad de servicios públicos básicos y de movilidad, entre otros (Avendaño, 2018; González y Ramírez, 2015). En consecuencia, se evidencian una variedad de experiencias de protección y revitalización de bienes inmuebles y centros históricos alrededor del mundo, cada una de ellas intentando nuevas estrategias, replicando las que han sido exitosas en casos similares a los que se pretenden intervenir o pretendiendo ser más integrales, efectivas y participativas que sus predecesoras (González y Ramírez, 2015; Rodríguez, 2017; Troitiño y Troitiño, 2018). Asimismo, se ha encontrado que los gobiernos y las autoridades recurren a planes o proyectos de manejo que buscan la protección y salvaguardia de este patrimonio desde una perspectiva técnica especializada, pero que aún demandan mayor efectividad, rapidez, integración de saberes y, especialmente, que se conecten con las transformaciones y necesidades socioeconómicas y ambientales de las poblaciones y territorios en que están inmersos (Avendaño, 2018; Lagos, Sánchez y

Palacios, 2019; Pico, 2016; Tello, 2013).

En general, se han identificado varios desafíos para la gestión de la política pública de protección del patrimonio inmueble. Entre los más relevantes desde el punto de vista de la conservación están, en primer lugar, los factores técnicos. Estos se relacionan con los materiales y las técnicas de construcción y mantenimiento necesarias para la estabilidad y la conservación de los inmuebles (Chavarro, 2018). La falta de atención a los factores técnicos puede producir un riesgo tecnológico que, con el tiempo, conduce a la pérdida de valor histórico, arquitectónico y de la apropiación social de este tipo de patrimonio. Según Larios y Cabrera (2021) la pérdida de valor arquitectónico influye negativamente en el sentido de pertenencia a la comunidad y la identidad territorial. Así, los factores técnicos no solo inciden en las condiciones físicas de los inmuebles, sino en el empoderamiento y la participación ciudadana respecto del patrimonio, pero también de la política pública que busca protegerlos.

En segundo lugar, la dinámica de construcción, diseño e interpretación de núcleos urbanos (Chavarro, 2018; Larios y Cabrera, 2021; Troitiño y Troitiño, 2018). Esta dinámica es influenciada por la especulación del valor del suelo, las presiones inmobiliarias, la expansión urbana, el cambio en los usos del suelo, las actividades económicas y el turismo, entre otros. Así, emergen diferentes interpretaciones del mismo lugar: “los inversionistas inmobiliarios se interesan en el valor de uso, los operadores turísticos en su atractivo para los visitantes, la comunidad en su valor espiritual y de herencia, y el Gobierno en su valor educacional y cultural” (Razeto, 2015, 128-129). De ahí que cada vez más se abogue por una mirada funcional del patrimonio, lo que se constituiría en “la mejor garantía para su conservación y puesta en valor, porque sin uso la conservación es pura quimera” (Troitiño y Troitiño, 2018, 216).

Por otro lado, desde el punto de vista de la gobernanza de la política pública, los desafíos son: en primer lugar, la articulación intergubernamental e instrumental, necesaria para coordinar las acciones de los diferentes niveles de gobierno involucrados en la protección del patrimonio inmueble, incluyendo a las agencias de cooperación internacional (Avendaño, 2018). En nuestro caso, se reconocía que “uno de los problemas en relación con la sostenibilidad de los centros históricos en Colombia es la desarticulación existente entre los instrumentos de gestión y las necesidades sociales” (Lagos, Sánchez y Palacios, 2019, 8). La articulación se demanda en función de las competencias y responsabilidades de cada ente territorial, así como de sus capacidades institucionales respecto

de la función a realizar, lo que significa diseñar la política pública e implementarla en su respectiva jurisdicción acorde con los lineamientos generales del gobierno nacional. Una buena coordinación ayuda a reducir el impacto y la demora de los procesos burocráticos (Larios y Cabrera, 2021), y ayuda a mejorar la articulación de los instrumentos jurídicos y gubernamentales: planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, planes especiales de manejo, entre otros (Lagos, Sánchez y Palacios, 2019).

En segundo lugar, la participación ciudadana en los procesos de discusión y en la toma de decisiones relacionada con la protección del patrimonio inmueble mejora la conexión entre los objetivos de la política pública y las necesidades y expectativas de los pobladores. Según Rodríguez (2017), en su experiencia como contratista para la elaboración del PEMP, en estos procesos no se da una real participación ciudadana, no solo porque los mismos términos en que deben realizarse niegan la posibilidad de participación social en la valoración del patrimonio, sino porque los funcionarios impiden dicha participación o las interpretan de manera discrecional. Ahora bien, si las políticas públicas buscan beneficiar a las comunidades, una forma afectiva y exitosa de cumplir su propósito es teniendo en cuenta las percepciones, prácticas y saberes de las comunidades (Jaramillo, 2021; Rodríguez, 2017; Montañez, 2016). Especialmente, la política pública debe buscar incluir las relaciones identitarias, de significación y valoración, así como las prácticas cotidianas entre el patrimonio y las comunidades. También debe evitar la gentrificación en el marco de los procesos de protección y revitalización de los centros históricos (Lagos, Sánchez y Palacios, 2019).

En tercer lugar, está la financiación de la política pública. La protección del patrimonio no implica solamente una decisión técnica o especializada, también lo es en el sentido social y político. Según Pico (2016), la recuperación de los centros históricos media entre la conservación, el desarrollo urbano y el crecimiento económico. En muchos casos, el dilema se da entre conservar o sacar provecho económico. Además, la incorporación del patrimonio dentro de la oferta turística resulta en una mayor presión para hacer de estos territorios, lugares que compiten por atraer a una gran masa de turistas con miras a obtener beneficios económicos de esta actividad (Troitiño y Troitiño, 2018). Sin embargo, la protección del patrimonio, al igual que otras políticas públicas,

demandan recursos. Y, aunque los centros históricos se configuran como espacios de atracción turística y económica, el riesgo está en reducirlos a meros valores materiales que sirvan a propósitos del lucro privado y de la explotación y mercantilización del territorio (Jaramillo, 2021). En este sentido, la UNESCO advierte sobre las tensiones y riesgos que implica la sostenibilidad del patrimonio en tanto ambiente construido. Asimismo, esta organización reconoce que dicha “sostenibilidad requiere encontrar el justo equilibrio entre sacar provecho del patrimonio cultural hoy y preservar su “riqueza frágil” para las generaciones futuras” (UNESCO, 2014, 132).

Por último, es necesario evidenciar la insistencia de los estudiosos del tema en ir más allá de los planes de manejo y buscar modelos de gestión que conecten y equilibren los siguientes aspectos: las capacidades institucionales con las competencias y responsabilidades gubernamentales, las demandas ciudadanas con los intereses de los stakeholders en una visión sostenible de dichas actuaciones, y la sustentabilidad de la protección patrimonial con la sostenibilidad socioeconómica de la política pública (Montañez, 2016; Razeto, 2015; Tello, 2013).

3. La política pública de protección del patrimonio inmueble en Colombia

El patrimonio cultural hace parte de la historia, memoria e identidad de las sociedades. En este sentido, ha conseguido insertarse en los ordenamientos jurídicos como derecho y deber, buscando con ello adquirir una mayor efectividad en su protección. En el caso colombiano, la protección consciente y sistemática del patrimonio cultural se remonta a la Ley 163 de 1959 sobre defensa y conservación del patrimonio histórico (Mejía, 2010). Posteriormente, con la promulgación de la Constitución Política de 1991 y las leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 se reguló de la protección del patrimonio y la cultura y se amplió el espectro de bienes y manifestaciones culturales a proteger².

Una de las leyes más importantes es la Ley 397 de 1997, la creó el Ministerio de la Cultura como el ente rector del sector y ordenó que la protección del patrimonio cultural fuera una responsabilidad compartida entre el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, y los alcaldes y gobernadores. Además, estableció la declaratoria como mecanismo de protección del patrimonio cultural y exigió un Plan Especial

2. Dicha regulación también incluye los documentos que al respecto formula el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Al respecto, el mismo Ministerio de Cultura proporciona un normograma actualizado de este sector en su página web. Se recomienda su consulta a quienes busquen profundizar en este aspecto, ya que en este acápite solo se enumeran algunos de los hitos normativos más importantes y directamente relacionados con el caso de estudio.



de Manejo y Protección (PEMP), en el que se definen las acciones y recursos para la protección, mantenimiento y conservación de los bienes de interés cultural. Especialmente, los PEMP deben definir “el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención y las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes, en coordinación con las entidades territoriales correspondientes” (Congreso de Colombia, 1997, artículo 11).

De modo que, los bienes declarados de interés cultural públicos y privados deben cumplir con las disposiciones enunciadas en el artículo 11 de la Ley 397 de 1997, las cuales prohíben la demolición, desplazamiento, restauración, intervención o destrucción del bien sin la autorización de la autoridad que lo haya declarado como tal³. En caso de intervención, esta deberá realizarse bajo la supervisión de profesionales en la materia debidamente acreditados ante el Ministerio de Cultura. Asimismo, la norma prevé incentivos para sus propietarios, como por ejemplo la deducción del total de los gastos de mantenimiento y conservación (Congreso de Colombia, 1997, artículo 56). Por otro lado, la ley fomenta la creación de fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes, constituidos por aportes públicos y privados para “promover la creación, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales, créase el fondo mixto nacional de promoción de la cultura y las artes” (Congreso de Colombia, 1997, artículo 63). Sin embargo, estos fondos son discrecionales, es decir, cada municipio o departamento decide si los crea y la cantidad de recursos que les asigna.

Todo lo anterior es coherente con los objetivos de protección, recuperación, conservación y divulgación del patrimonio cultural (Congreso de Colombia, 1997, artículo 5). Sin embargo, la Ley 1185 de 2008, que modificó la Ley 397 de 1997, añadió los objetivos de salvaguarda y sostenibilidad. Para lograr estos nuevos objetivos, la ley obligó a la armonización de los planes de desarrollo territorial con el plan decenal de cultura y con el plan nacional de desarrollo. Esto garantizaría la transferencia de recursos por parte del gobierno central a los entes territoriales (Ley 1185 de 2008, artículo 4). También obligó la incorporación de los PEMP a los planes de ordenamiento territorial de manera que se limite el uso del suelo o la edificabilidad en las zonas protegidas y su área de influencia.

Complementariamente, el gobierno colombiano ha propuesto otras políticas e instrumentos de gestión que buscan la sostenibilidad de la protección del patrimonio, entre los que sobresalen: el Conpes 3162 de 2002 sobre la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura, el Conpes 3255 de 2003 sobre la distribución de recursos a los entes territoriales para el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y programas estratégicos como el de turismo cultural, el Conpes 114 de 2008 sobre las asignaciones deporte y cultura del sistema general de participaciones, el Conpes 3658 de 2010 sobre la recuperación de los centros históricos de Colombia y el Conpes 3733 de 2012 que contrata un empréstito externo con la banca multilateral para financiar el programa para la recuperación de centros históricos. Todo esto sin desmeritar otras normas, políticas e instrumentos internacionales y naciones para el fomento del sector cultural colombiano (MinCultura, 2013).

Valga resaltar que a través de la política de turismo cultural se busca un aprovechamiento de los bienes culturales, entre ellos los inmuebles y centros históricos, de tal manera que la industria turística mueva el desarrollo económico de los territorios y genere empleos e ingresos locales (MinCultura, 2010a). Desde esta perspectiva el Gobierno Nacional propone la relación patrimonio-turismo como una arista fundamental de la sustentabilidad del patrimonio, desde la cual se puede: conseguir recursos para el mantenimiento del patrimonio, rescatar sitios y manifestaciones culturales, invertir en infraestructura turística y cultural, configurar alianzas público-privadas o de otro tipo alrededor del patrimonio y la cultura, gestionar el patrimonio y la cultura directamente a través de los actores del sector, promover programas y acciones de identidad, memoria, sensibilización y apropiación social del patrimonio, y generar empleo local.

Ahora bien, para que el turismo cultural permita la conservación del patrimonio y la participación de las comunidades locales en ello, el Gobierno Nacional propuso una serie de actuaciones que van desde el mejoramiento de la oferta para el turismo cultural y la participación de las comunidades, hasta la formación del talento humano, el diseño de productos y la promoción, entre otros (MinCultura, 2010a). Complementariamente, desde la política de infraestructura cultural se busca crear y fortalecer los equipamientos culturales locales, investigar

3. Esto también aplica a los vecinos de los bienes declarados de interés cultural, quienes deberán solicitar permiso de las autoridades en caso de realizar obras en sus inmuebles que puedan afectar las características del bien declarado patrimonio.

sobre la infraestructura cultural y construir una base de datos con proyectos de este tipo, incentivar la producción de bienes y servicios culturales, construir redes y organizaciones culturales e identificar fuentes de financiación de la infraestructura cultural (MinCultura, 2010b).

También, el Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos de 2002 buscó revitalizar estos espacios y adecuarlos a las nuevas realidades y necesidades de cada población. Para ello, propone la recuperación física de inmuebles patrimoniales, la rehabilitación de construcciones y la renovación urbana, la conservación y recuperación del espacio público, la adecuación institucional y normativa (articulación con el POT), educación y sensibilización de la comunidad, la inclusión del patrimonio dentro de los programas de turismo cultural, la actualización de redes de infraestructura y ordenamiento del tráfico y la elaboración de planes de movilidad.

Además, aparece como línea de acción prioritaria para la conservación, salvaguardia, protección, recuperación y sostenibilidad del patrimonio cultural, la intervención de los bienes de interés cultural a través de recursos provenientes del Ministerio de Cultura, del Sistema General de Participaciones, de la Estampilla Procultura y fondos de la adición del impuesto al valor agregado (IVA) a la telefonía móvil (Mejía, 2010; Congreso de Colombia, 2008).

4. La declaratoria patrimonial del centro histórico de Concepción

Fundado en 1771, el municipio de Concepción está ubicado a 72 km de la ciudad de Medellín. Tiene una extensión de 169 km², de los cuales 4 km corresponden a su área urbana. Según el DANE, para el 2023 su población se estima en 4.983 habitantes⁴, de los cuales el 57% se ubican en la zona rural. Otros datos indican que el 36,7% de la población del municipio se encuentra en la pobreza y que las tasas de desempleo e informalidad son del 4,5% y 79,8%, respectivamente (Gobernación de Antioquia, 2019).

Aunque su vocación económica inicial se concentró en la explotación minera, actualmente los sectores que más le aportan a la economía, según el indicador del Producto Interno Bruto (PIB) municipal, son: el de la construcción (31%),

el agropecuario (26%) y el financiero (15%) (Torres, et al., 2018). El municipio está clasificado en la sexta categoría, por lo que es considerado como un municipio pequeño y con escasos recursos para su administración. Por ejemplo, a 2019 sus ingresos totales fueron de \$9.891 millones de pesos (Gobernación de Antioquia, 2019).

Por su condición de pequeño municipio, sus mayores problemáticas son la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, estas problemáticas se profundizaron por la incomunicación del municipio y el conflicto armado. Aunque Concepción limita con seis municipios, entre ellos el municipio de Barbosa que pertenece al área metropolitana del Valle de Aburrá, al año 2017 ninguna de sus vías estaba pavimentada, lo que lo mantuvo aislado por décadas. Recientemente se empezaron a pavimentar sus carreteras, ahora las conexiones con los municipios de Alejandría y San Vicente están totalmente pavimentadas y la conexión con Barbosa está, a inicios de 2023, en un 70% de avance; sin embargo, las vías que lo conectan con los municipios de Guatapé y San Rafael aún no se intervienen. En cuanto al conflicto armado, Concepción no fue ajeno a este fenómeno; de hecho, en 1999 el pueblo fue objeto de tomas guerrilleras e incursiones paramilitares que destruyeron el antiguo teatro y otras edificaciones, y en las que se asesinó a varios de sus habitantes (MinCultura, 2020). Las cifras por desplazamiento forzado muestran que entre 1997 y 2011 fueron expulsadas 1.507 personas del municipio (Anuario Estadístico de Antioquia, 2011).

4.1 La declaratoria patrimonial y sus efectos

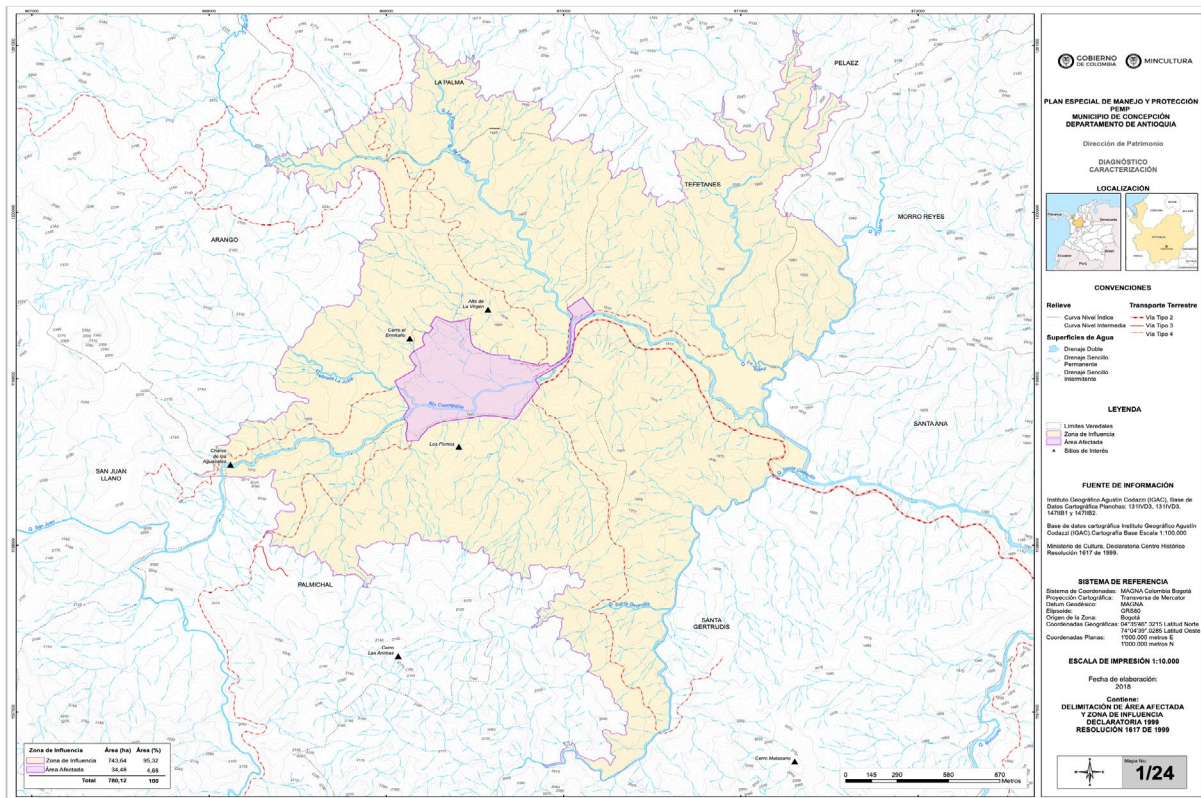
La declaratoria fue gestionada en 1998, cuando, en el marco de la conmemoración del bicentenario del natalicio del General José María Córdova, se solicitó al Ministerio de Cultura la incorporación del centro histórico del municipio como BICN. Fue una de las primeras declaratorias a la luz de las recientes leyes sobre cultura y ordenamiento territorial (MinCultura, 2020). En noviembre 1999 el Ministerio aceptó dicha solicitud, tal como se registró en la Resolución 1617 del mismo año, y se sustentó en los siguientes valores: 1) *Origen*: Real de Minas y adaptación del centro urbano a la irregularidad del paisaje natural. 2) *Constitución material*: autenticidad y originalidad de su

4. La dinámica poblacional de este municipio fue de lento crecimiento hasta la década de 1950, cuando se registraba una población de 4.324 habitantes (Chavarro, 2018). Y aunque en 1985 registró 6.077 habitantes y en 1993, 6.457, estas cifras decrecieron a finales de 1990 y principio de 2000 debido al conflicto armado. Así, entre 2005 y 2010 el municipio presentó un decrecimiento poblacional, pasando de 4.509 a 3.987 habitantes, la mayoría ubicados en la zona rural; sin embargo, a partir del 2015 las personas empezaron el retorno a este municipio. Actualmente, y debido al mejoramiento de las vías y su atractivo estético y patrimonial, la población pasó de 3.936 habitantes en 2018 a casi 5.000 en 2023.

poblado y desarrollo urbano que se conserva en el tiempo. 3) *Valores formales y estéticos*: trazado urbano, arquitectura y relación de estos con la naturaleza. 4) *Lo que el bien cultural representa*: ejemplo particular como Real de Minas y desarrollo urbano. 5) *Representatividad histórica*: Real de Minas y nacimiento del General José María Córdoba. 6) *Representatividad cultural*: “Su patrimonio urbano y arquitectónico, es el producto del desarrollo de una región del país y representa culturalmente una comunidad que ha logrado mantenerlo en armonía con el medio ambiente y con las necesidades generadas por el transcurrir del tiempo” (MinCultura, 1999, p. 2-4).

El centro histórico, según la Resolución 1617, coincidió con todo el perímetro urbano, es decir, con el casco urbano que tenía el municipio en 1999 (MinCultura, 1999) (ver imágenes 1 y 2); sin embargo, no estableció área de influencia, ni criterios de valoración para la conservación de los inmuebles en ese momento. Así, del total de los 964 predios ubicados en la zona urbana, 600 fueron incluidos en la declaratoria por formar parte del centro histórico, esto equivale al 62,2% del total de viviendas del casco urbano (Chavarro, 2018).

Imagen 1. Delimitación de área afectada y zona de influencia de la declaratoria de 1999, Concepción en Antioquia, Colombia.



Fuente: Ministerio de Cultura (2020). Plano 1.

Aunque la protección del centro histórico en Concepción era anterior a la declaratoria de 1999⁵, fue a partir de esta que las acciones gubernamentales dejaron de ser esporádicas o estar en función de los intereses del gobierno de turno y se empezaron a constituir como una política pública de largo aliento. Una vez aprobada la declaratoria, le correspondía al gobierno

de turno iniciar la formulación del PEMP; no obstante, esta no empezó sino hasta 2007 con la elaboración de la fase I o prediagnóstico. La fase II, de diagnóstico, se desarrolló durante 2018 y 2019. Finalmente, en noviembre de 2020, el Ministerio de Cultura aprobó el PEMP de Concepción mediante la Resolución 2175 (MinCultura, 2020a).

5. Por ejemplo, se reconoce que en 1987 el Concejo municipal expidió el Acuerdo 036 para conservar el estilo arquitectónico del municipio mediante el control sobre las fachadas que rodeaban el parque principal. También desde el nivel departamental se contó desde la década de 1960 con normativas promulgadas por la Asamblea de Antioquia y la Gobernación de Antioquia a favor de la protección del patrimonio en el municipio. Una recopilación de estas actuaciones se encuentra en el Documento diagnóstico del PEMP (MinCultura, 2020).

Imagen 2. Centro Histórico del municipio de Concepción, Antioquia-Colombia



Fuente: Ministerio de Cultura, recuperado de: <http://primerooriente.com/concepcion-antioquia-tendra-su-propio-plan-especial-de-manejo-y-proteccion-pemp/>

Mientras se formulaba el PEMP, se actuó en otros frentes. Por ejemplo, en 1999 se creó el Consejo Municipal de Cultura y desde lo programático, se formularon diversos programas y proyectos. Se fue pasando lentamente de actuaciones tímidas y aisladas relacionadas con la infraestructura y la gestión del riesgo a establecer líneas programáticas

en favor del patrimonio (ver cuadro 1). Aunque se formuló el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) por medio del Acuerdo 16 de 2000, este no priorizó programas relacionados con la protección patrimonial debido a que la misma norma no lo obliga (Rodríguez, 2015).

Cuadro 1. Relación de programas y proyectos propuestos por los gobernantes locales en los planes municipales de desarrollo en relación con la protección del patrimonio, 2012-2023

Plan de desarrollo	Línea programática	Programa /proyecto	Objetivo	Metas	Presupuesto
Juntos hacemos el cambio 2012 – 2015 Alcalde Gustavo Alonso López Orrego	Impulso y desarrollo de la infraestructura para la competitividad	Infraestructura municipal.	Enriquecer el desarrollo de actividades en beneficio en crecimiento del territorio, la estabilidad y el mejoramiento, garantizando una infraestructura sostenible.	Gestión de recursos para la conservación de la iglesia como patrimonio cultural, histórico y arquitectónico. Conservación de las edificaciones declaradas Patrimonio cultural.	No presenta esta información.
	Concepción patrimonio verde e histórico de Colombia.	Turismo ecológico, histórico y arquitectónico.	Identificar riquezas naturales, espacios históricos y arquitectónicos con el fin de potenciar el uso racional, mediante la puesta en marcha de los planes y servicios turísticos.	1. Formación hacia el turismo. 2. Ejecución, apoyo y coordinación de acciones del Plan de Turismo Municipal. 3. Articulación de las áreas de turismo en los diferentes componentes: religioso, cultural y arquitectónico. 4. Fortalecimiento del grupo de vigías del patrimonio cultural. 5. Protección al patrimonio cultural del Municipio y Formulación del Plan Especial de Protección al patrimonio.	No presenta esta información.



Juntos seguimos avanzando 2016-2019 Alcalde Henry Alberto Puerta Franco	Sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo.	Turismo Subprograma: Eco y agroturismo.	Identificar riquezas naturales, espacios históricos y arquitectónicos con el fin de potenciar el uso racional, mediante la puesta en marcha de los planes y Servicios turísticos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualización y ejecución del plan de turismo local comunitario. 2. Fortalecimiento del comité local de Turismo. 3. Identificación y diseño de rutas eco y agroturísticas. 4. Fortalecimiento de la oficina local de turismo. 5. Implementación del programa de Guías turísticos. 6. Embellecimiento paisajístico de los sitios turísticos y la zona urbana. 7. Mejoramiento del equipamiento local. 8. Intervención y adecuación de los parques lineales. 	\$186.980.271
	Infraestructura y equipamiento para el progreso.	Equipamiento municipal.	Enriquecer el desarrollo de actividades para el crecimiento del territorio, la estabilidad y el mejoramiento del mismo, garantizando una infraestructura sostenible.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adecuación y Mantenimiento del Palacio Municipal. 2. Sostenimiento de bienes de interés cultural y patrimonial. 3. Recuperación del templo parroquial la Inmaculada Concepción. 	\$1.836.234.555
Concepción, un proyecto de todos 2020-2023 Alcalde Gustavo Alonso López Orrego	Desarrollo humano y patrimonial.	Cultura	<p>Formulación y puesta en marcha del Plan de Desarrollo Cultural.</p> <p>Fortalecimiento y funcionamiento de casa museo José María Córdova y creación del museo de arte religioso.</p> <p>Mantenimiento y adecuación de espacios culturales (Casa cultura, escuela danza, música, iglesia y otros).</p>	<p>Documentos normativos actualizados (1).</p> <p>Museos adecuados (2).</p> <p>Infraestructura cultural intervenida (6).</p>	\$76.780.000
		Turismo	Fortalecimiento integral del sector turístico y desarrollo de acciones encaminadas a la consolidación del potencial turístico municipal.	Eventos de promoción realizados (20).	\$163.600.000

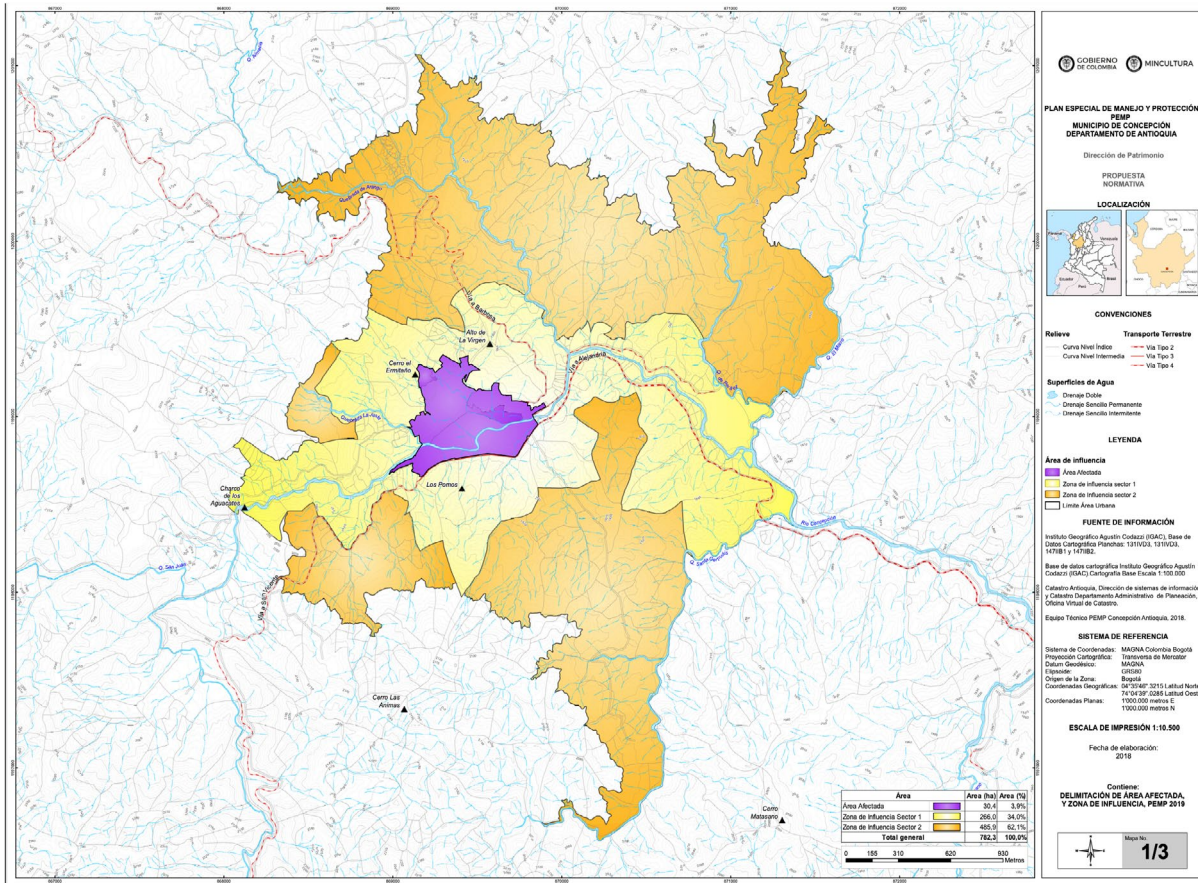
Fuente: elaboración propia a partir de los planes de desarrollo municipal.

En general, las acciones formuladas buscan cambiar las actitudes y el bajo empoderamiento de los ciudadanos respecto del patrimonio, así como incrementar la inversión en el mantenimiento de la infraestructura patrimonial y aprovechar el potencial ecoturístico del municipio. Valga señalar que solo a partir del gobierno del periodo 2016-2019 se empezó a ver la declaratoria como una parte integral del desarrollo del municipio debido a sus potencialidades para el turismo. Por ejemplo, el actual plan de desarrollo (2020-2023) proyecta el turismo como una actividad económica fundamental para el municipio, gracias a la declaratoria y a la terminación de la pavimentación de las vías. Así, se ha empezado a inventariar los bienes con atractivo turístico, los servicios turísticos (hoteles, restaurantes, entre otros) y a actualizar el plan municipal de turismo.

Por otra parte, algunas de las directrices introducidas por el PEMP de 2020 señalan, en primer lugar, que se disminuyó el área afectada,

pasando de 36,5 ha y 900 predios en 1999 a 30,4 ha y 798 predios en 2020 (ver imagen 3). En segundo lugar, que se definieron dos áreas de influencia (zona 1 y zona 2) que constituyen un total de 752 ha y 369 predios en 8 veredas. En tercer lugar, que se priorizaron cuatro niveles de intervención para los inmuebles: Conservación Integral, Conservación contextual e Inmuebles sin valores patrimoniales desde el ámbito arquitectónico. También se establecieron 13 tipos de obras para la intervención de los inmuebles, así como 6 tipos de intervenciones mínimas que no requieren autorización previa, pero sí notificación al Ministerio de Cultura. En cuarto lugar, se definen una serie de normas urbanísticas y arquitectónicas, así como otras directrices para el uso y dotación del espacio público, la regulación de la publicidad exterior visual y sonora, y aspectos administrativos, financieros, de la gestión institucional e incentivos tributarios para los propietarios (MinCultura, 2020a).

Imagen 3. Delimitación de área afectada y zona de influencia inscrita en el PEMP, Concepción en Antioquia, Colombia.



Fuente: Ministerio de Cultura (2020). Plano 9.



Finalmente, el PEMP propuso directrices generales en los componentes: físico-espacial, socioeconómico, patrimonio cultural inmaterial, patrimonio cultural mueble y participación ciudadana (MinCultura, 2020a). Estas recomendaciones por componente se resumen a continuación (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Relación de las directrices generales para la protección del centro histórico de Concepción

Componente	Diretrizes/proyectos para el área afectada y de influencia del centro histórico
Físico-espacial	Mantener o aumentar el área de ecosistemas naturales. Mitigar los problemas asociados a la gestión del riesgo. Recuperar el patrimonio natural. Mantener la homogeneidad de los perfiles que otorgan el valor urbano y contextual del Centro Histórico. Evitar el tránsito de carga y pasajeros al interior del Centro Histórico. Capacitar en técnicas constructivas con tierra para preservar y conservar el patrimonio arquitectónico del Centro Histórico. Realizar el mantenimiento de los inmuebles con técnicas tradicionales. Adecuar la infraestructura de alcantarillado. Rehabilitar algunos inmuebles (Plaza, Casa de la Cultura, Casa de música).
Socioeconómico	Capacitar a los funcionarios en formulación de proyectos. Formular el Plan Convencional de turismo. Promover emprendimientos culturales. Formular un plan de acompañamiento de proyectos productivos.
Patrimonio cultural inmaterial	Dinamizar el uso y la apropiación social de la Casa de la Cultura y Biblioteca Pública José María Córdova. Fortalecer la transmisión de técnicas tradicionales. Fomentar el intercambio cultural entre los grupos artísticos y los portadores de oficios patrimoniales.
Patrimonio cultural mueble	Propender por la conservación de las colecciones existentes en el municipio. Capacitar en prácticas de manipulación, almacenamiento y valoración del patrimonio cultural mueble. Formular el plan de conservación y activación patrimonial de fondos documentales.
Participación ciudadana	Crear y fortalecer los espacios de participación ciudadana. Gestionar la capacitación y empoderamiento de líderes sociales. Incentivar la creación y consolidación de las diferentes formas de asociatividad (veedurías, agremiaciones, otros).

Fuente: elaboración propia a partir del PEMP de 2020.

4.2 Desafíos generados por la declaratoria patrimonial

Los desafíos se enmarcan en dos grandes dimensiones: conservación y gobernanza. La primera incluye los factores técnicos y la dinámica de construcción, diseño e interpretación del centro histórico, mientras que la segunda incluye la articulación intergubernamental e instrumental, la participación ciudadana y la financiación de la política pública.

En cuanto a los factores técnicos, a lo largo de los 20 años transcurridos entre la declaratoria y la formulación del PEMP se ha demostrado la pérdida y el deterioro de los inmuebles (Chavarro, 2018) debido principalmente a que se intervienen sin las técnicas requeridas para

su conservación. En este sentido, al menos 166 predios han cambiado sus cubiertas, 155 han sido ampliados, 91 han sufrido modificaciones internas y 86 tuvieron subdivisiones sin permisos ni autorizaciones (MinCultura, 2020).

La intervención de los BINC sin los permisos necesarios o con licencias aprobadas por las autoridades del municipio, pero sin las normas urbanísticas y arquitectónicas que los guiaran han amenazado este patrimonio en tanto son un riesgo para la estabilidad del inmueble y el paisaje urbano (Chavarro, 2018). En parte, el deterioro de este patrimonio es producto de la presión que implementada por algunos propietarios y empresas con el propósito de incrementar sus ingresos; así como del considerable retraso por parte de las autoridades locales para formular el PEMP.

Asimismo, la pérdida de técnicas de construcción y el deterioro de los materiales para su mantenimiento y conservación es considerado un riesgo tecnológico que produce la inestabilidad de los inmuebles, reduce su autenticidad y originalidad, y la pérdida del valor histórico y arquitectónico del centro histórico del municipio (ver imagen 4). La principal razón que aducen los propietarios para transformar sus inmuebles

es la falta de recursos para realizar las costosas intervenciones que implica contratar arquitectos, expertos en conservación del patrimonio o adquirir los costosos materiales, muchos de los cuales se deben encargar a personas expertas en técnicas ancestrales o empresas especializadas porque ya no se consiguen en el mercado. Adicionalmente, también recalcan la demora para gestionar estos permisos ante las autoridades competentes.

Imagen 4. Fachada de uno de los inmuebles ubicados en el Centro Histórico del municipio de Concepción, Antioquia-Colombia



Fuente: Ministerio de Cultura (2020). Plano 9.

En cuanto a la dinámica de construcción, diseño e interpretación del centro histórico, el mayor desafío es la expansión urbana. Si bien, durante el periodo 1999-2017 este se consideraba un riesgo menor, o por lo menos bajo control, lo cierto es que con la pavimentación de las carreteras que unen a Concepción con Medellín –vía Barbosa y vía San Vicente– y con la disminución de la violencia y la firma del Acuerdo de Paz se ha incrementado el número de visitantes y nuevos residentes que llegan en búsqueda de segundas viviendas destinadas al descanso. En otras palabras, la expansión urbana no se está dando por dinámicas poblacionales internas, sino por la presión de actores locales y grupos económicos provenientes de la ciudad de Medellín por aprovechar la condición patrimonial del municipio para incrementar el turismo y consolidar un modelo de urbanización⁶ centrado en segundas residencias o casas de descanso (casas campestres) y dirigido a personas de ingresos medios-altos.

Aunque la expansión urbana en el municipio pudiera no afectar a su centro histórico, lo cierto es que los actores interesados en el

turismo buscan ubicarse en este para aprovechar los beneficios directos de la zona. Además, la falta del PEMP, y no haber definido una zona de influencia que tuviera en cuenta las áreas funcionales en proceso de consolidación, sirvió como vacío jurídico para quienes vieron en esto una oportunidad para cambiar los usos del suelo e intervenir los inmuebles (Chavarro, 2018). Fue así como, algunas empresas prontamente negociaron viviendas protegidas por la declaratoria para ubicar en estas sus oficinas de servicios. Sin embargo, hasta ahora se mantuvo un freno al turismo y a la expansión urbana gracias a: i) la falta del PEMP y la demora de los permisos y autorizaciones por parte del MinCultura; ii) la falta de pavimentación de las carreteras entre Medellín y el municipio, lo que implicaba un viaje largo e incómodo y, iii) las demandas jurídicas instauradas en contra de la Administración municipal y de los propietarios de los inmuebles que han negociado sus predios o realizado transformaciones para acondicionar estos inmuebles para estas actividades (MinCultura, 2020).

6. En el departamento de Antioquia se evidencian varios municipios que están siendo transformados por las empresas inmobiliarias y constructoras que fomentan una rápida expansión urbana, incrementan el valor del suelo y cambian las actividades agrícolas o agropecuarias, por actividades asociadas al turismo y servicios.



Ahora bien, desde la dimensión de la gobernanza de la política pública, la articulación intergubernamental e instrumental muestra que, en el caso de Concepción, la falta de un PEMP puso en riesgo la protección del centro histórico debido a la desarticulación intergubernamental, pero principalmente a la instrumental. En este último sentido, aunque a medida que pasó el tiempo se incorporó más decididamente la protección del patrimonio en los planes municipales de desarrollo (ver cuadro 1), la falta de claridad en los términos y niveles de intervención provocó la pérdida de algunos inmuebles y el deterioro de muchos otros. Recuérdese que, según la normatividad, el PEMP tiene prioridad sobre los demás instrumentos (planes de desarrollo, esquemas de ordenamiento territorial, entre otros), de ahí que todos los instrumentos de gestión y gobiernos se circunscriben al PEMP, cosa que no ocurrió en 20 años, pero que actualmente, a la luz de la revisión del EOT municipal, se convierte en una oportunidad para reducir el riesgo de cambio de usos del suelo, gestionar el espacio público y potenciar la protección del centro histórico (Rodríguez, 2015). En el caso de Concepción, la prioridad está en intervenir la movilidad, ya que como se observa en la imagen 2, su centro histórico se ve afectado por los carros que circulan en las calles empedradas, así como por las cabalgatas que recurrentemente se observan en el municipio. También es una oportunidad para conectar el patrimonio, el turismo y el medio ambiente de manera sustentable y sostenible en el tiempo, por ejemplo, promocionando el turismo mediante alianzas público-privadas que desarrollen procesos de formación, sensibilización y conservación del patrimonio.

Otro de los aspectos más problemáticos fue la falta de participación ciudadana. Durante el proceso de solicitud, estudio y aprobación de la declaratoria, no se evidenció participación ciudadana, así como tampoco se divulgó entre la ciudadanía las implicaciones de esta decisión. Sin embargo, prontamente los ciudadanos empezaron a sentir los efectos de la declaratoria. Uno de estos, y el más preocupante, fue el rechazo a sus solicitudes de licencias de construcción o modificación de sus inmuebles porque no cumplían la normativa para la protección y conservación de los inmuebles. Esto provocó que, tres años después de la aprobación de la declaratoria, los ciudadanos, con el apoyo de algunos funcionarios del municipio, y a través de la Personería

municipal, interpusieran un derecho de petición ante el Ministerio de Cultura en el cual, además de expresar su descontento por la delimitación del centro histórico, en tanto se esperaba que solo se incluyeran las construcciones de tipo colonial, exigieron: la suspensión o eliminación de la declaratoria patrimonial, explicación de la delimitación del área afectada e información respecto de los beneficios de la declaratoria para la comunidad (MinCultura, 2020). En parte esta petición se motivó por intereses de construcción o agrandar la producción de sus viviendas.

Actualmente, se mantienen las quejas y peticiones de quienes quieren construir y hacer reformas en sus viviendas o de propietarios que quieren vender la propiedad o tumbar el diseño “viejo” para construir un edificio moderno que genere más ingresos para ellos⁷. Si bien, la declaratoria limita algunos intereses; permite a los ciudadanos construir y hacer reformas en sus viviendas siempre y cuando conserven el diseño arquitectónico original. De modo que, “la conservación no depende solo de las normas establecidas por las entidades públicas, sino además de la apropiación por parte del mismo Municipio y sus habitantes” (2018, 7). A la fecha, 50 viviendas se han construido ilegalmente y esto genera tensiones entre la Administración municipal, la ciudadanía y el Ministerio de Cultura (Alcaldía de Concepción, 2019). Sin embargo, estas tensiones se pudieron minimizar con una oportuna sensibilización y capacitación sobre los efectos de la declaratoria, tanto positivos como negativos, y sus potencialidades.

Además, si los propietarios no cuentan con recursos ni el apoyo oportuno de las autoridades se corre el riesgo de que estos sometan sus inmuebles al abandono y con ello no solo se incrementa el deterioro, sino la presión para “la adjudicación de licencias de demolición cuando éste se encuentre en estado de ruina debido a la pérdida de los valores patrimoniales; y posteriormente se otorga licencia de construcción para llevar a cabo proyectos más rentables” (Muñoz, 2016, 173). De ahí que un primer paso para reducir este riesgo es la información y sensibilización de los propietarios y toda la comunidad.

Finalmente, la financiación de la política pública se convierte en otro desafío, especialmente para municipios con escasos recursos. Esto se vio reflejado en la formulación del PEMP, su demora se debió a la falta de recursos para su realización; de manera que la primera etapa

7. Esto también ha generado relaciones conflictivas entre vecinos.

de prediagnóstico se llevó a cabo nueve años después de la declaratoria y la segunda etapa de diagnóstico le tomó otros nueve años más en empezar. También se observaron dificultades en la formulación de proyectos y programas de mayor alcance en los planes municipales de desarrollo y los que se formulan tienen poco presupuesto (ver cuadro 1). Aunque otros recursos provienen de los gobiernos nacional y departamental estos siguen siendo pocos comparados con los costos de proteger el patrimonio. En el caso del gobierno nacional, a través de MinCultura, se han transferido recursos frescos del IVA y en especie mediante asistencia técnica. En el caso del gobierno departamental, se transfirieron recursos a través del Plan Departamental de Cultura 2006-2020 por un monto de \$27.412.714, los cuales estuvieron dirigidos a la preparación de los términos de referencia para el PEMP (Gobernación de Antioquia, 2006). En 2019, con la aprobación del PEMP, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural (CNPC) le entregó recursos al municipio de Concepción por valor de \$500 millones para su implementación (Primero Oriente Noticias, 2019).

También se cuenta con la excepción de una parte de los impuestos a la propiedad o la compensación económica por conservación del patrimonio como un incentivo para los propietarios de BINC. Aunque ésta es una buena idea, no parece ser suficiente para los dueños de los inmuebles. Además, afecta los ingresos municipales por este concepto. En 2017, por ejemplo, el municipio contaba con 3.455 predios valuados en más de 37 mil millones de pesos colombianos y distribuidos así: 964, pertenecientes a la zona urbana y 2.491, pertenecientes a la zona rural; sin embargo, solo se recaudaron \$299.480.000⁸ por concepto de impuesto predial (Gobernación de Antioquia, 2019).

La gestión de la política pública debe considerar la relación entre la protección del patrimonio y el turismo. De hecho, se observa que la Administración municipal ha venido incorporando programas alrededor del turismo desde hace una década (ver cuadro 1) como una forma de explotar el patrimonio y obtener recursos para financiarlo. Sin embargo, el turismo basado en el patrimonio exige un “modelo de vida social, cultural y económico sustentado en el turismo, el cual repercute en el crecimiento, avance y desarrollo del municipio” (Chavarro, 2018, 7).

De ahí que sea necesario establecer una política de turismo que mantenga “la conservación de una memoria colectiva, de forma paralela a la emergencia de un mercado turístico en relación con los bienes patrimoniales” (Garavito, 2006, 173).

5. Conclusiones

En Colombia, las leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 reglamentan la protección del patrimonio inmueble. En particular, los PEMP se convirtieron en el instrumento de gestión más importante de esta política pública en tanto se les otorgó primacía y prioridad respecto de otras normas e instrumentos, incluyendo los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. La regulación del patrimonio se dio en un contexto de reformas estatales, normativas y sociopolíticas. Esto, significó un aprendizaje tanto los gobernantes como los ciudadanos. Adicionalmente, las promesas de mayores recursos para los entes territoriales, en este caso a través de políticas para la protección del patrimonio, hizo que los gobernantes aceptarían estas medidas, y mucha parte de la gestión y funcionamiento de estos procesos se hicieron en el camino, mediante ensayo y error.

El caso de Concepción es relevante porque fue uno de los primeros municipios al que se le declaró su centro histórico como BINC, pero la formulación de su PEMP tomó 20 años. Esto le ha significado falencias en la consolidación de una política pública de protección del patrimonio. Inicialmente, el casco urbano se delimitó como centro histórico, lo que incluyó unos 900 predios; pero, dado que la resolución de declaratoria no estableció área de influencia, ni criterios de valoración para la conservación de los inmuebles, los ciudadanos solicitaron revocar la medida, aduciendo desconocimiento de los beneficios y consecuencias. Con el tiempo, al menos 166 inmuebles fueron intervenidos sin los permisos de las autoridades. En parte, debido a la demora en la formulación del PEMP, pero también porque algunos propietarios vieron en ello una estrategia para incrementar sus ingresos y presionar por modificar la política.

Mientras se formulaba el PEMP, las autoridades locales emprendieron actuaciones para avanzar con el propósito de la protección del patrimonio. Con el tiempo, estas actuaciones se incorporaron en los planes municipales de desarrollo y el EOT. A partir de 2016, se empezó a

8. Por este mismo concepto, se recaudaba en 2006 un total de \$79.218.000 por impuesto predial a un total de 4.467 predios valuados por \$15.877.524.879 (Gobernación de Antioquia, 2017). La reducción del número de predios de 2006 a 2017 se corresponde con los efectos de expropiación y expulsión de propietarios por los grupos armados ilegales entre 2002 y 2010.

ver la declaratoria como una parte integral del desarrollo del municipio, especialmente por su potencial para proyectar el turismo como actividad económica fundamental para el municipio. Recientemente, el PEMP ajustó la delimitación de las áreas protegida y de influencia, al tiempo que propuso directrices y proyectos estratégicos en los componentes físico-espacial, socioeconómico, patrimonio cultural inmaterial, patrimonio cultural mueble y participación ciudadana. En este sentido, este plan se convierte en una oportunidad para consolidar la política pública de protección del patrimonio en este municipio.

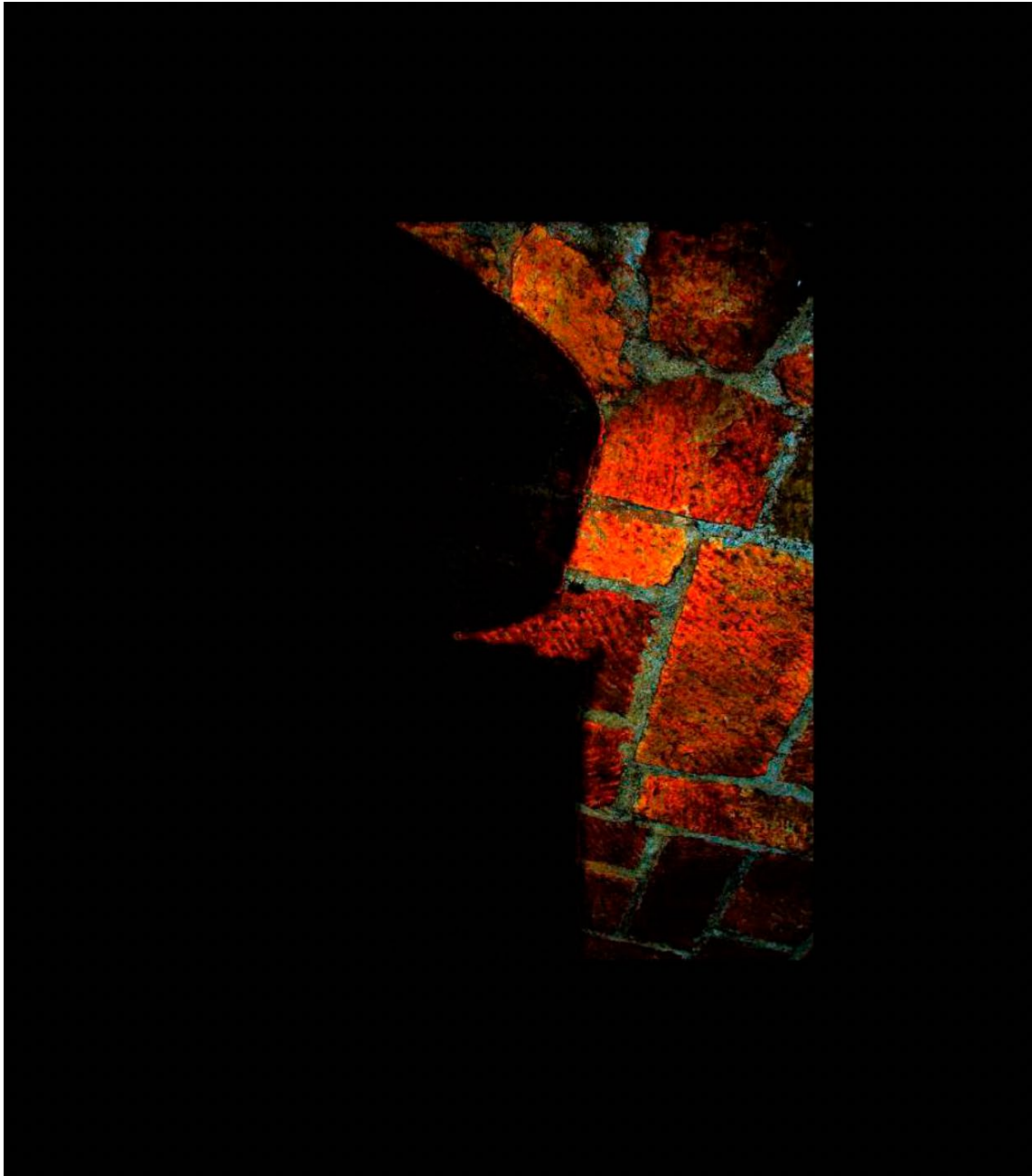
El caso de Concepción permitió observar los desafíos más importantes de la protección del patrimonio, especialmente desde la perspectiva de municipio y pequeñas ciudades. En este sentido, la falta de una guía de intervenciones técnicas, arquitectónicas y urbanísticas incidió en la afectación y deterioro de numerosos inmuebles. Además, el municipio está siendo objeto de una presión por expandir su urbanización. Si bien, hasta hace poco estuvo contenida por cuestiones como la falta de pavimentación de las vías, los problemas jurídicos de algunos predios y el conflicto armado, las mejores condiciones de conexión vial y el potencial turístico son aprovechadas por los agentes inmobiliarios para desarrollar modelos de urbanización centrado segundas residencias.

Por otro lado, en este proceso se observaron problemas de desarticulación instrumental como la falta de recursos y la escasa participación ciudadana. Entonces, se reconoce que además de las dificultades que se presentaron respecto de la articulación entre plan municipal de desarrollo, EOT, plan municipal de cultura, entre otros instrumentos, estos son insuficientes para la protección del patrimonio. Por ejemplo, el Gobierno Local no está obligado a incorporar la salvaguarda patrimonial de los centros históricos en el EOT. Pero, con la adopción del PEMP la desprotección de otrora, parece superarse. También es una oportunidad para planear conscientemente la protección del patrimonio desde la articulación de los componentes histórico, social, físico, urbano, rural, político, económico y ambiental, así como desde la interdependencia entre patrimonio, turismo y medio ambiente, de manera sustentable y sostenible. Finalmente, la gobernanza del patrimonio pasa necesariamente por la participación ciudadana. En este sentido, se deben implementar acciones que dinamicen los espacios de participación y de formación de propietarios y la sociedad civil a favor del empoderamiento social de la protección del patrimonio.

6. Referencias bibliográficas

- Avendaño, A. (2018). Función habitacional del patrimonio cultural en el centro histórico de San Salvador. *Estoa, Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 7(12), 71-81. <https://doi.org/10.18537/est.v007.n012.a06>
- Chavarro, E. (2018). *Análisis de las transformaciones físico-espaciales de los bienes de interés cultural del centro histórico de Concepción Antioquia*. [Tesis de pregrado]. Recuperado de <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/3292>
- Congreso de Colombia (2008). *Ley 1185 de 2008 Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 Ley General de Cultura y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 46.929.
- Congreso de Colombia (1997). *Ley 397 de 1997 Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias*. Diario Oficial No. 43102.
- Garavito, L. (2006). El origen del patrimonio como política pública en Colombia, y su relevancia para la interpretación de los vínculos entre cultura y naturaleza. *Revista Ópera*, 1(1), 169-187.
- Gobernación de Antioquia (2019). Anuario Estadístico de Antioquia. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación. Recuperado de: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/anuario-estadistico-home>
- González, M. y Ramírez, N. (2015). La rehabilitación urbana sostenible en centros históricos: los casos de León (España) y Puebla (México). *Estudios geográficos*, 76(279), 531-555. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201519>
- Jaramillo, G. (2021). Nuevos desafíos entre el discurso oficial y local del patrimonio cultural inmueble. *Territorios*, 44, 1-21. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8033>
- Lagos, F., Sánchez, F. y Palacios, J. (2019). Gestión para la sostenibilidad en el centro histórico de Mompox-Colombia. *Revista Espacios*, 40(38), 8-21.
- Larios, P. y Cabrera, I. (2021). El patrimonio cultural inmueble como derecho colectivo. Consideraciones sobre su protección y conservación en Colombia. *URBE. Arquitectura, Ciudad y Territorio*, 12, 20-34. <https://doi.org/10.29393/UR12-2PCPI20002>
- Mejía, J. (2010). *Política para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural. Compendio de políticas culturales*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura (2019). Lista de bienes declarados bien de interés cultural del ámbito nacional. Bogotá: Dirección de patrimonio, Grupo de investigación y documentación.
- Ministerio de Cultura (2020). *Documento diagnóstico. Anexo del proyecto de resolución del PEMP de Concepción*. Recuperado de: <https://www.mincultura.gov.co/ministerio/transparencia-y-acceso-a-informacion-publica/publicidad%20de%20proyectos%20de%20especificos%20de%20regulacion/Paginas/proyecto%20de%20resolucion.aspx>
- Ministerio de Cultura (5 de noviembre de 2020a). *Resolución 2175 Por la cual se aprueba el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) del Centro Histórico de Concepción (Antioquia) y se delimita su Área afectada y Zona de influencia*.
- Ministerio de Cultura (2013). *Herramientas para la gestión cultural pública*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura (2010a). *Política de Turismo Cultural. Compendio de políticas culturales*. Bogotá: Ministerios de Cultura y de Comercio, Industria y Turismo.
- Ministerio de Cultura (2010b). *Política de Infraestructura Cultural. Compendio de políticas culturales*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura (26 de noviembre de 1999). *Resolución 1617 por la cual se declara como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional el Centro Histórico del Municipio de Concepción-Antioquia y se delimita su área de influencia*.

- Montañez, M. (2016). Gestión y valoración del patrimonio histórico inmueble en el Centro Histórico del Callao. *Devenir*, 3(6), 98-124. <https://doi.org/10.21754/devenir.v3i6.303>
- Muñoz, G. (2016). *Políticas públicas frente al patrimonio cultural arquitectónico, en relación con los centros históricos de Santa Fe de Antioquia y Rionegro*. [Tesis de Maestría] Recuperado de: <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/4521>
- Pico, D. (2016). Lineamientos para la protección del patrimonio cultural inmueble en procesos de gentrificación: caso Centro Histórico de Bogotá. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Primero Oriente Noticias (2019, noviembre 8). Concepción Antioquia, tendrá su propio plan especial de manejo y protección, PEMP. Recuperado de: <http://primerooriente.com/concepcion-antioquia-tendra-su-propio-plan-especial-de-manejo-y-proteccion-pemp/>
- Razeto, R. (2015). Puesta en valor del patrimonio inmueble chileno a través de la sostenibilidad y la implementación de modelos de gestión. *Devenir*, 2(4), 127-149. <https://doi.org/10.21754/devenir.v2i4.281>
- Rodríguez, N. (2017). Encuentros y desencuentros de saberes y experticias en el patrimonio cultural inmueble. Reflexiones del contexto colombiano. *Apuntes*, 30(1), 70-87. <http://hdl.handle.net/10554/37508>
- Rodríguez, M. (2015). Estrategias de ordenamiento territorial en los centros históricos colombianos. *Territorios*, (32), 81-95. <https://dx.doi.org/10.12804/territ32.2015.04>
- Tello, M. (2013). El proyecto de conservación integral del patrimonio inmueble. Enfoques conceptuales, reflexiones valorativas y apuntes metodológicos para la sustentabilidad integral del patrimonio inmueble. *Módulo Arquitectura CUC*, 12(1), 99-130. Recuperado de <https://revistascientificas.cuc.edu.co/moduloarquitecturacuc/article/view/41>
- Torres, E. et al. (2020). *Concepción. Guía base para la reactivación económica*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Instituto para el Desarrollo de Antioquia y Universidad de Antioquia. Recuperado de: <https://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/c6d57d53-2610-4054-8269-14f52c5ee6f3/39.+Concepción-dos.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nakJ5cG>
- Troitiño, M. & Troitiño, L. (2018). Visión territorial del patrimonio y sostenibilidad del turismo. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 78, 212-244. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2716>
- UNESCO-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2014). *Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo: Manual Metodológico*. Recuperado de: https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd_manual_metodologico_1.pdf



Soliloquios
Fotografía

Los Diálogos Regionales Vinculantes en el exterior y la ampliación de la ciudadanía: el caso de los migrantes colombianos en Quito

Binding Regional Dialogues Abroad and the expansion of citizenship: the case of colombian migrants in Quito¹

Diego Alejandro Casas-Ramírez 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Quito, Ecuador

dacasasfl@flacso.edu.ec

Resumen

Los Diálogos Regionales Vinculantes (DRV) fueron convocados por el presidente Gustavo Petro como espacios de colaboración para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo. Un aspecto destacado de los DRV fue la inclusión, por primera vez, de la participación de emigrantes colombianos. El objetivo de este artículo consistió en analizar este mecanismo como una innovación democrática. Para lograrlo, se llevó a cabo una investigación cualitativa que empleó el estudio de caso y la etnografía, con el fin de examinar el diseño de los DRV en el extranjero y analizar las deliberaciones llevadas a cabo por los emigrantes colombianos en Quito, Ecuador. Los resultados revelaron que los DRV en el extranjero ampliaron la concepción de ciudadanía más allá de lo nacional, y que la tecnología desempeñó un papel fundamental para posibilitar la realización de estos espacios.

Palabras clave: Colombia, migración, participación política, Ecuador, ciudadanía, democracia.

Abstract

The Binding Regional Dialogues (BRD) were spaces convened by President Gustavo Petro to collaboratively construct the National Development Plan. A novel element of the BRD was the inclusion, for the first time, of Colombian emigrants' participation. The objective of this article was to analyze this mechanism as a space of democratic innovation. To achieve this, a qualitative research was conducted, utilizing a case study approach and ethnography to investigate the design of the BRD abroad and analyze the deliberations carried out by Colombian emigrants in Quito, Ecuador. Findings revealed that the BRD abroad were spaces that expanded the conception of citizenship beyond the national framework, and that technology played a crucial role in enabling the realization of these spaces.

Keywords: Colombia, migration, political participation, Ecuador, citizenship, democracy.

Artículo: Recibido el 4 de julio de 2023 y aprobado el 23 de octubre de 2023

Cómo citar este artículo:

Casas Ramírez, D. A. (2023) Los Diálogos Regionales Vinculantes en el exterior y la ampliación de la ciudadanía: el caso de los migrantes colombianos en Quito. *Reflexión política* 25(52), pp. 128-140. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4733>

1. Introducción

A un mes de que Gustavo Petro se posesionara como presidente de Colombia para el periodo 2022-2026, tras ser electo como el primer mandatario de izquierda en el país, por medio de una alocución presidencial anunció el comienzo de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El presidente se refirió al PND como el documento más importante que iba a tener su gestión (Presidencia de la

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias del profesor Franklin Ramírez Gallegos y de los dos evaluadores anónimos de la revista.

República 2022a). Tal como lo establece el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), el PND “es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno” (Departamento Nacional de Planeación s. f.).

Para Petro, este documento era concebido como la forma en la que el Estado debía plantearse una hoja de ruta para su acción, y de esa manera poder cumplir los compromisos que se habían asumido para los próximos años (Presidencia de la República 2022a). Para su elaboración, el presidente convocó a unos espacios que se llamaron Diálogos Regionales Vinculantes (DRV), los cuales tenían por objetivo trazar la ruta de trabajo del documento de forma colaborativa. A diferencia de los anteriores gobiernos, la metodología planteada presentaba dos elementos distintos: primero buscaba un alcance más amplio de la participación ciudadana, y no solo de miembros de corporaciones y cargos de representación popular como los concejales o los alcaldes, y segundo no era solo un espacio de socialización de las banderas ya establecidas por el gobierno, sino que buscaba una participación amplia para construir las bases de la formulación de este documento (La Silla Vacía 2022).

De hecho, el mandatario aseguró que la intención de los DRV era darle la voz a la gente (Presidencia de la República 2022a). Así mismo, se esperaba que los funcionarios del Gobierno Nacional escucharan las propuestas de la ciudadanía para después hacerlas ley; y en caso de que fueran proyectos de inversión, darles su respectiva financiación (Presidencia de la República 2022b). Finalmente, el Gobierno propuso que estos espacios se realizaran en unas subregiones que se priorizaron en todo el país. Por eso en un primer momento se planteó un cronograma de visitas a 50 territorios (Presidencia de la República 2022a).

Otro elemento novedoso que presentó esta propuesta es que dentro de los 50 territorios priorizados también se organizaron encuentros en zonas fronterizas de Colombia. Esto se hizo con la intención de que los emigrantes que vivieran en los bordes fronterizos participaran presencialmente de estos espacios. Adicionalmente, se planteó un diálogo con el resto de los colombianos en todo el mundo, el cual sería organizado de manera virtual y estaría a cargo de la Cancillería y el ministro Álvaro Leyva. Sin embargo, posteriormente se tomó la decisión de hacer los DRV en varios países del mundo, y no un solo encuentro que concentrara al grueso de los emigrantes.

A partir de este contexto, esta investigación sostiene que los DRV se enmarcaron en lo que se ha denominado como innovaciones democráticas (Zarembek y Welp 2020). Particularmente, esta investigación problematiza en cómo estos mecanismos de innovación democrática pueden incluir la participación de ciudadanos no residentes. Por eso, el objetivo del artículo fue estudiar los DRV como un mecanismo de participación y representación de los emigrantes colombianos. Para ello se formularon dos preguntas: ¿cómo/cuál fue el marco político-institucional para la inclusión de los emigrantes en los DRV?, y ¿cómo fue la deliberación de los emigrantes en estos espacios por medio de la virtualidad?

Cabe mencionar que para responder a la segunda pregunta se accedió al DRV realizado en la ciudad de Quito (Ecuador). Esto permitió estar presente en la deliberación, y de esa forma captar información sobre este espacio, así como entrevistar a algunos organizadores del encuentro. Una limitación que se presentó frente a esto fue la imposibilidad de estar presente en las dinámicas de otros DRV en el mundo.

Con todo, el artículo se divide de la siguiente manera: en la primera parte se presenta el referente teórico de la investigación. En la segunda se describe la metodología que se utilizó. En la tercera se presentan los resultados y posteriormente se discuten. Por último, se brindan unas conclusiones y se proponen futuras agendas de investigación.

1. Referente teórico

1.1 La innovación democrática: entre la representación y la participación

Las innovaciones democráticas consisten en soluciones conjuntas entre las instituciones del Estado y los ciudadanos. Estas soluciones empezaron a surgir en el contexto de la superación de las visiones de la democracia que contraponían la representación con la participación, mostrando que las dos tradiciones

podrían estar articuladas. En esta sección se presenta cómo se ha abordado teóricamente esta cuestión.

Para Insuza Vera y Gurza Lavalle (2015) las innovaciones democráticas superaron las visiones que se tenían sobre la democracia. La razón es que estos mecanismos generaron una difuminación entre las fronteras de las dos grandes tradiciones democráticas, es decir, la liberal en defensa de los mecanismos de representación, y la de la izquierda que apostaba por la democratización como forma de participar.

Esto se debió a que uno de los objetivos que se plantearon con estos mecanismos fue la revitalización de la democracia contemporánea a partir de una ampliación de la gente que participaba de estos espacios y del alcance que los mismos tenían (Zaremborg y Welp 2020). Para Zaremborg & Welp (2020) estos espacios tenían como fin incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones, y de esa forma superar y/o mejorar la representación electoral.

Por esa misma vía, Avritzer (2010) utilizó el término de instituciones participativas para referirse a las instituciones del Estado que permitieron que los miembros de la sociedad civil participaran en distintos campos de la política. Esto se convirtió en una apuesta de “vanguardia” en términos democráticos, pues se presentó como una tercera propuesta que superaba los vacíos de la teoría elitista (que reducía la participación a la representación) y resolvía la incapacidad de la teoría de la participación, en perspectiva de los movimientos sociales, de dar respuesta a las interacciones que se daban entre el Estado y los mismos movimientos sociales en clave participativa (Avritzer 2010).

El autor planteaba que estas instituciones tenían cuatro características: 1) “[Eran] híbridos entre la participación y la representación, así como entre los actores de la sociedad civil y los del Estado” (Avritzer 2010, 19). 2) La ciudadanía podía transformar la organización política. 3) La sociedad civil podía vincular demandas hacia los actores estatales. 4) El diseño institucional no era neutral, y se le daba mucho énfasis al relacionamiento horizontal (Avritzer 2010).

Por su parte, Fung y Wright (2003) utilizaron el término de Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD) para definir cuándo los ciudadanos se involucraban en la deliberación y toma de decisiones respecto a los problemas que los aquejaban. Las experiencias de los GPPD tenían tres características: 1) “Concentración en problemas específicos y tangibles. 2) Participación

activa de la gente común y corriente. 3) El desarrollo deliberativo de soluciones a esos problemas” (Fung y Wright 2003).

Por último, algunos autores desarrollaron la relación entre la innovación democrática y el uso de tecnologías (Borge, Colombo, y Welp 2009; Colombo 2006). Por ejemplo, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) generaron que el Estado se relacionara con la ciudadanía de una forma en la que los procesos de toma de decisiones conjuntas tuvieran cierta autonomía por parte de la sociedad civil (Colombo 2006). Al respecto, Colombo (2006) utilizó el concepto de e-democracia para describir estos procesos en donde por medio de las TIC se tomaban decisiones en conjunto entre Estados y ciudadanos, y donde se daban mecanismos de democracia directa.

Lo anterior resulta interesante para esta investigación, pues la expansión de las tecnologías, y en especial del internet, han facilitado la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Si a esto se le suma que las instituciones participativas pueden ir más allá de un alcance nacional o local (Welp y Ordóñez 2017), se tiene como resultado la existencia de mecanismos de innovación democrática supranacionales con la ayuda de este uso de TIC’s (Colombo 2006; Borge, Colombo, y Welp 2009).

1.2 Innovación democrática: ¿Ampliando aún más la ciudadanía?

Una forma en la que se pueden estudiar estas innovaciones democráticas es por medio de los diseños planteados por los Estados para vincular a la ciudadanía en estos procesos deliberativos. Por esa razón surgen dos cuestiones que se deben abordar: a quién se vincula en estos espacios y de qué manera se hace esto.

Este tipo de innovaciones democráticas vinculan a la sociedad civil de un país o una ciudad, en este caso los colombianos migrantes, a la deliberación con autoridades, funcionarios y representantes. Es decir, como mencionan Ramírez Gallegos & Espinosa (2012), en estos espacios “se ponen en juego nuevas formas de construcción de la representación de la sociedad civil” (p.115). Por esa razón, una de las características de estas instituciones es que buscan que los grupos históricamente excluidos sean vinculados a estos espacios (Cameron, Hershberg, y Sharpe 2021). Estos grupos son los que no se han visto representados por las tradicionales vías de representación democrática, tal como las elecciones y los partidos (Cameron,



Hershberg, y Sharpe 2021). De esa manera, alguna de las instituciones participativas se presentan como mecanismos más robustos que las elecciones, en los cuales las personas pueden ejercer su ciudadanía (Cameron, Hershberg, y Sharpe 2021).

En Colombia, uno de los grupos que ha sido históricamente excluido es el de los emigrantes, quienes en buena medida han huido por las olas de violencia que ha tenido el país en distintas etapas de su historia (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, 2022). A esta población el Estado le ha reconocido una serie de derechos políticos-electorales para la participación, con la intención también de mantener las relaciones entre la diáspora y el país de origen (Guarnizo 2006). De hecho, Colombia ha sido un país de vanguardia en el reconocimiento de estos derechos, pues en 1961 se convirtió en el primer país de América Latina en reconocer el derecho al voto en el exterior (Escobar y Gómez Kopp 2014), y es uno de los pocos que en la actualidad reconoce asientos reservados en la legislatura para esta población (Palop-García 2017).

A estas serie de reconocimientos se le ha denominado políticas transnacionales “desde arriba”, es decir, políticas que son generadas por los Estados (Portes, Guarnizo, y Landolt 1999). Aquellas políticas también se pueden originar cuando hay una interacción entre distintos actores estatales y no estatales (Palop-García 2017). Las interacciones forman lo que se conoce como la ciudadanía transnacional, que consiste en reconocer la pertenencia de la diáspora a la comunidad política a través de mecanismos de participación y representación, entre otros (Lafleur 2018). Lafleur (2018) llamó a este conjunto de políticas como una “activación de la diáspora”.

Esta perspectiva reconoce que el migrante es un actor en dos contextos nacionales diferentes, de ahí que se habla de ciudadanos transnacionales (Lafleur 2018). Una de las maneras en las que se ha podido construir la ciudadanía transnacional es por medio del avance tecnológico que ha permitido mantener relaciones más constantes y directas a los migrantes con su país de origen, de esa forma se ha podido ampliar la noción de la ciudadanía, o también de la e-ciudadanía. La tecnología ha cumplido el papel fundamental de suplir la ausencia física creando nexos de intercambio de los migrantes con sus Estados (Ramírez-Gallegos y Ramírez-Gallegos 2005), posibilitando así una articulación entre la ciudadanía transnacional y lo digital (Fernández-Tapia y Sánchez 2016).

En este contexto, emerge el concepto de ciudadanía digital transnacional, que se refiere

al ejercicio de derechos a través del internet (Fernández-Tapia y Sánchez 2016). Con este concepto se describe al ciudadano que, a pesar de no residir físicamente en su país de origen, sigue teniendo influencia y agencia frente a este, en relación a su capacidad de tomar decisiones razonables, a ser portador de derechos y libertades (O'Donnell 2010), las cuales se ejercen por medio del uso de plataformas digitales que facilitan la conectividad en un mundo globalizado, y por ende posibilitan la participación de un país a otro.

Como se mencionó en la sección anterior, la tecnológica se ha vuelto un canal que posibilita la participación online de las personas (e-participación) (Colombo 2006; Borge, Colombo, y Welp 2009). Estas tecnologías pueden posibilitar la construcción y la emergencia de una ciudadanía transnacional digital, superando aún más la idea de la ciudadanía anclada al territorio nacional y al Estado-Nación (Fernández-Tapia 2014; O'Donnell 2010). De esa forma se combinan los conceptos de e-ciudadanía y e-participación, que desembocan en diseños de mecanismos democráticos que fomentan la participación de ciudadanos (transnacionales en este caso), apoyados por la tecnología.

2. Metodología

El objetivo de esta investigación fue estudiar los DRV como espacios de innovación democrática en el marco de la migración colombiana. Siguiendo el trabajo de Borge, Colombo, y Welp (2009), en este artículo se abordó la pregunta por el contexto y el cómo se deliberó. Para ello se respondieron dos preguntas: ¿cómo/cuál fue el marco político-institucional para la inclusión de los emigrantes en los DRV?, y ¿cómo fue la deliberación de los emigrantes en estos espacios por medio de la virtualidad?

Para hacerlo en un primer momento se indagó por el diseño metodológico que se creó para los DRV en el exterior, posteriormente se analizó la deliberación que se dio en uno de estos espacios en el extranjero, específicamente el desarrollado en Ecuador a partir de la jurisdicción del consulado colombiano en Quito (Distrito Metropolitano de Quito y provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pichincha). Al ser este un estudio de un solo caso, la investigación tuvo una metodología cualitativa. El alcance que se pretendió con el mismo fue descriptivo, en la medida en que se detallaron las características de este espacio, así como la deliberación que hubo. El método que se utilizó fue una articulación entre el estudio de

caso y la etnografía (Guasch 2002; Lijphart 2008; Vennesson 2013; Bray 2013).

El estudio de caso consistió en analizar empíricamente la deliberación en Quito para aclarar rasgos del mecanismo democrático que se examinó (Vennesson 2013; Lijphart 2008). Por ende, se planteó en esta investigación desarrollar un estudio de caso de tipo descriptivo (configurativo-ideográfico), el cual ofreció una descripción densa que permitió conocer asuntos no tan conocidos de los DRV, sin tener la pretensión de generar teorías o hipótesis (Vennesson 2013), pero sí con la intención de usar preposiciones teóricas ya existentes desarrolladas en el referente teórico (Lijphart 2008).

Por otro lado, la etnografía consistió en la descripción de los “grupos humanos” (Guasch 2002, 15). Si bien la Ciencia Política no ha usado mucho este método, la etnografía le ofrece a la disciplina la posibilidad de alcanzar conocimientos densos de los procesos investigados, además de que puede contribuir a comprender mejor algunos fenómenos políticos que podrían denominarse de “tamaño micro” (García-Espín 2017).

Para investigar el primer momento de cómo se dio el diseño político-institucional que permitió la creación de los DRV en el exterior se utilizó la técnica del trabajo de archivo a partir de medios de comunicación de Colombia y documentos públicos. Posteriormente, se realizó en octubre de 2022 una entrevista semiestructura de forma presencial en Quito a la asesora política de la Unidad Técnica Legislativa (UTL) de la representante por la curul Internacional de Colombia, Karmen Ramírez, elegida por la coalición del Pacto Histórico (PH)². Esta persona cumplió la tarea de ser moderadora y facilitadora de estos espacios en el exterior, pero también del relacionamiento con los militantes internacionales del PH de cara a impulsar la participación en estos espacios.

Para investigar cómo fue la deliberación de los migrantes colombianos se utilizó la técnica de la observación participante, la cual facilita obtener datos sobre la realidad social (Guasch 2002). Para hacerlo se observó, se acompañó y se participó entre agosto y octubre de 2022 de forma activa y directa en los encuentros previos entre los emigrantes colombianos en la ciudad de Quito y también el día que se realizó el DRV por medio de la plataforma ZOOM (11 de octubre). En estos espacios se pudo recoger los datos necesarios para analizar la deliberación de los emigrantes, pero

de igual forma se realizó una segunda entrevista con la asesora política de UTL para indagar sobre su perspectiva respecto a la deliberación de los emigrantes. Esta entrevista también se realizó en octubre de 2022.

Además, en el 2023 se entrevistó de forma presencial y virtual a un representante de los partidos Colombia Humana y Unión Patriótica³, ambos migrantes colombianos en Ecuador. Las dos personas también estuvieron encargadas de la promoción y la organización del evento. El día del encuentro, estos estuvieron encargados de moderar algunas mesas en las que se deliberaron y en algunos casos dar las conclusiones.

3. Resultados

3.1 El diseño político-institucional de los DRV

Algo que destacó del diseño de los DRV fue la intención de que la gente participara directamente en la discusión sobre los temas que los afectaban explícitamente (La República 2022). En ese orden de ideas, el diseño político se basó en la premisa definida por Petro de que “el pueblo debe y puede planificar” (Consejería Presidencial para la Juventud 2022). Jorge Iván González, jefe de Planeación Nacional, afirmó que la tarea metodológica de los miembros del gobierno era estar pendiente de las propuestas y sugerencias que los asistentes a los DRV hicieran (Redacción CV Noticias 2022).

A diferencia de otras apuestas que surgieron en los gobiernos de Álvaro Uribe con los Consejos Comunales; de Juan Manuel Santos con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); y de Iván Duque con Talleres Construyendo País; los DRV no tuvieron finalidad electoral, las decisiones no recayeron en autoridades locales, hubo una deliberación directa entre ciudadanos y funcionarios públicos nacionales (no fue una rendición de cuentas), el producto final que se proponía era un documento de planeación y había un mecanismo de participación e intervención (Fundación Paz y Reconciliación 2022). Aunque los DRV tuvieron algunas similitudes a los PDET, la mayor diferencia radicó en la temporalidad y en la libertad que tuvieron los participantes en la deliberación (Fundación Paz y Reconciliación 2022).

Los DRV además de presentar un elemento novedoso en términos del cómo se hace (deliberación

2. El PH fue la coalición de partidos de izquierda que dirigió Petro en las elecciones de 2022.

3. Los dos partidos hacen parte del PH.

y elaboración de propuestas de planeación) (Zarembeg y Welp 2020), se constituyeron en un espacio de innovación democrática para vincular la voz de los emigrantes y sus intereses en el PND. Por primera vez en la historia, los emigrantes fueron invitados a participar en la construcción del documento, y no importaba que fueran miembros o no de una organización⁴, pues cualquier emigrante podía contribuir con sus aportes. De esa manera, se daba una participación activa de la gente común y corriente, y se deliberaba en búsqueda de soluciones a los problemas de esta población

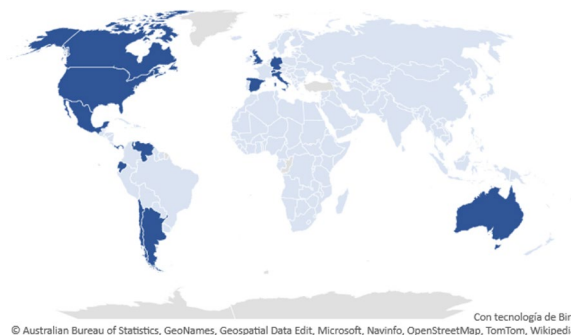
En el diseño político-institucional se dio una triangulación entre tres autoridades: 1) Gobierno Nacional, principalmente representado en la Cancillería. 2) Embajadas y consulados⁵. 3) La congresista del PH por el exterior (Karmen Ramírez) y su UTL. Las tres autoridades se articularon para realizar la convocatoria y también para desarrollar el espacio. La labor de la Cancillería era la de organizar los encuentros y “apadrinarse” de ellos; la de los consulados y embajadas varió de país en país; y la de la congresista Ramírez fue dinamizar los espacios a partir de la moderación y la guía de las deliberaciones.

Para el caso de la inclusión de los emigrantes se profundizó en el primer diseño que se había propuesto, el cual planteaba la realización de solo tres DRV en la zona fronteriza y uno de forma virtual con los emigrantes que vivían en todo el mundo. Pero desde el equipo de la congresista Ramírez encontraron que esta metodología iba a tener dos problemas: 1) los DRV que se realizaron en territorio colombiano presentaron dificultades en la logística debido a que en varias regiones solo se planeó un encuentro, lo que produjo un desborde de los espacios y en la organización debido a la alta cantidad de gente que participó. Por eso la congresista y su equipo pensaron que en el caso del exterior hacer un solo encuentro virtual con los emigrantes iba a ser insuficiente⁶. 2) Que los DRV fueran en zonas fronterizas no aseguraba que se contara con participación de los colombianos en Ecuador, Panamá y Venezuela, pues los encuentros se iban a hacer de forma presencial en la frontera, pero en la parte interior del territorio colombiano. Por esa razón desde el equipo de la congresista no esperaban que una gran masa de los colombianos que vivían en Caracas se desplazara a Cúcuta, ni que muchos de los colombianos que vivían en Quito viajaran a Ipiales⁷.

De esa forma, la congresista Ramírez y su equipo plantearon la necesidad de que hubiera más participación de los emigrantes en los DRV. Por ese motivo propusieron priorizar los países del mundo que tuvieran más migración colombiana para hacer allí los encuentros (ver gráfico 1). Esto se hizo previendo que de estos países habría más asistencia y deliberación. Y a pesar de que se propuso que los consulados y embajadas sirvieran como espacios para realizar los DRV, se optó por mantener una estrategia online que permitiera mayor asistencia de los emigrantes colombianos.

Además, después de algunas reuniones entre la congresista, su equipo y la Cancillería de Colombia, se optó por hacer tres encuentros virtuales generales de la diáspora y no solo uno (como se tenía pensado en un primer momento). Estos tres encuentros se iban a hacer por regiones a partir del criterio de las zonas horarias. En ese sentido, se planteó el primero en América; el segundo en África y Europa; y el tercero en Asia y Oceanía⁸.

Gráfica 1. Países donde se realizaron los DRV



Fuente: elaboración propia a partir de la información de redes sociales de la congresista Karmen Ramírez.

Lo que sí estaba ya establecido en el diseño político-institucional era que los DRV iban a tener dos momentos de participación después de realizar la bienvenida. En el primer momento se iban a tener 7 ejes de transformación hacia Colombia (ver gráfica 2). En estas mesas se iban a deliberar sobre los retos y problemas de Colombia, posteriormente se iban a proponer las posibles soluciones a estos retos y problemas, y por último se iba a enviar un mensaje al gobierno. Después se iba a pasar a los 7 ejes de transformación en el exterior para los colombianos (ver gráfica 3)⁹. Allí se iban a discutir los retos y problemas de los

4. Entrevista personal con la asesora de la UTL de la curul internacional.

5. Que, si bien hacen parte del Gobierno Nacional, los funcionarios de las embajadas y los consulados tenían cierta autonomía sobre asuntos de la convocatoria.

6. Entrevista personal con la asesora de la UTL de la curul internacional.

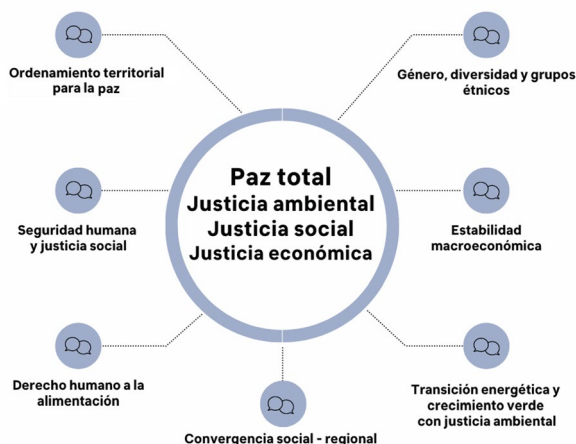
7. Entrevista personal con la asesora de la UTL de la curul internacional.

8. Entrevista personal con la asesora de la UTL de la curul internacional.

9. Los 14 ejes fueron fijados por el Gobierno Nacional.

colombianos en el exterior, posteriormente se iban a proponer las posibles soluciones, y por último se iba a enviar un mensaje al gobierno.

Gráfica 2. Ejes de transformación hacia Colombia: una mirada desde el exterior hacia el país



Fuente: elaboración propia a partir de documentos oficiales.

Gráfica 3. Ejes de transformación hacia el exterior: una mirada del exterior hacia el exterior



Fuente: elaboración propia a partir de información de documentos oficiales.

Cada uno de estos ejes iba a ser una mesa de discusión que se abriría en una sala de Zoom, dependiendo de la cantidad de participantes y de la disposición de los emigrantes en deliberar sobre los temas. Al cierre del evento, el moderador de la mesa debía presentar las propuestas y conclusiones a las que se habían llegado en la deliberación. Una vez que se acabara el evento, los emigrantes tenían acceso a un *link* que remitía a un formulario web donde podían consignar sus propuestas.

Ahora bien, tal como se mencionó en la parte teórica, las instituciones participativas no tienen un enfoque neutral (Avritzer 2010). En el caso de los DRV esto no solo se comprobó con las problemáticas que se escogieron para deliberar (afines al PH), sino también con dos puntos de la organización. El primero fue que la congresista Ramírez era la encargada de abrir todos los espacios. Segundo, había la intención de que en cada DRV asistiera un congresista para que acompañara el espacio. El criterio de escogencia para invitar a esta persona era que hubiera tenido o tuviera una relación con la diáspora de ese país, ya sea porque migró, tuviera familiares allí o conociera las temáticas de ese país a profundidad¹⁰. Como se observa en la tabla 1, todos los invitados fueron del PH, lo cual implicó que el diseño institucional tuviera un impulso claro de los miembros de la bancada de gobierno.

Tabla 1. Congresistas de Colombia que asistieron a algún DRV en el exterior

Nombre del evento	Congresista invitado	Cargo	Partido Político
Lanzamiento DRV en el exterior	David Racero	Presidente de la Cámara de Representantes	Pacto Histórico
Panamá	Alejandro Toro	Representante a la Cámara por Antioquia	Pacto Histórico
Venezuela	Gloria Flórez	Senadora de la República	Pacto Histórico
Ecuador	Andrés Cancimance	Representante a la Cámara por Putumayo	Pacto Histórico
Estados Unidos	Gustavo Bolívar	Senador de la República	Pacto Histórico
Inglaterra	Alirio Uribe	Representante a la Cámara por Bogotá	Pacto Histórico

Fuente: elaboración propia a partir de información recolectada en redes sociales.

3.2 La deliberación de los colombianos en Quito (Ecuador)

3.2.1 Los días previos

La organización formal de este diálogo tuvo lugar desde la primera semana de septiembre hasta el día del encuentro (11 de octubre). Desde esa fecha, tanto la UTL de la congresista Ramírez, miembros del Pacto Histórico Ecuador (PH-E) y las autoridades

10. Entrevista personal con la asesora de la UTL de la curul internacional.



consulares en Quito convocaron al DRV. Dicha convocatoria estuvo planeada en un primer momento para el 1 de octubre, pero se llegó a un acuerdo para que se aplazara para el 11 de octubre, pues se tenía el temor de que la convocatoria no hubiera sido la adecuada y no llegaran colombianos al encuentro. Este aplazamiento además de dar más tiempo para la divulgación, facilitó más coordinación con el consulado de Quito, el cual iba a poner la infraestructura física y tecnológica para que fuera un espacio híbrido, previendo que los residentes colombianos en Pichincha asistieran presencialmente, pero que los de las otras provincias se conectaran *online*.

En los días previos al encuentro, los emigrantes (principalmente integrantes de partidos y movimientos del PH-E) se reunieron varias veces para estudiar la metodología, revisar las estrategias de divulgación y dejar encargados a los moderadores y relatores de los ejes que se iban a trabajar. En algunas de estas reuniones asistió el cónsul de Quito, Juan Carlos Rojas, con quien los migrantes trabajaron conjuntamente para dejar lista toda la logística del encuentro. De estas reuniones previas salieron algunas decisiones claves para el desarrollo del DRV, tal como la postura de quitar el eje de género, diversidad y grupos étnicos. Esto surgió como propuesta de una emigrante feminista que criticó este eje debido a que para ella los tres grupos eran totalmente diferentes y era equivocada la decisión de ponerlos juntos. De esta forma, el eje pasó a ser un enfoque transversal en los otros ejes.

Por último, faltando unos pocos días para realizar el DRV, se tomó la decisión de que todo el espacio fuera virtual y no híbrido. Lo cual implicó que toda la deliberación se diera por medio de la plataforma *Zoom* a partir del link que se había difundido previamente en la convocatoria. La razón para que esto ocurriera no fue posible rastrearla en esta investigación.

3.2.2 El día del DRV

El DRV en Ecuador se realizó el martes 11 de octubre por medio de la plataforma *Zoom*. En la primera parte del evento se dio una bienvenida por parte de la UTL de Ramírez¹¹. Posteriormente, se le dio paso al cónsul Rojas para que comentara un poco sobre la situación de los colombianos en Ecuador, especialmente en las provincias con las que trabaja el consulado y hablara sobre la importancia de este espacio para la migración colombiana.

De ahí se le dio la palabra al congresista invitado. Para esta ocasión fue Andrés Cancimance, quien es representante a la cámara por Putumayo y había estado trabajando temas fronterizos con Ecuador, además era egresado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ubicada en Quito. En su intervención, Cancimance dio un panorama sobre el tema migratorio fronterizo y sobre los retos que tanto Colombia como Ecuador tenían en temas de infraestructura, seguridad, trata de personas y cuidado de la Amazonía.

Posteriormente, Margarita Cabello, integrante también de la UTL de Ramírez, explicó los pasos a seguir en la metodología; qué era un PND; y cuáles eran los 7 ejes que se habían desarrollado para los dos momentos del DRV. Una vez que Cabello realizó la exposición, se abrieron las primeras salas de los ejes de transformación hacia Colombia y cada asistente virtual ingresó a una de estas. En estos espacios previamente se había escogido a un moderador y a un relator, estos tenían la función de dinamizar las deliberaciones que se hacían frente a los retos y problemáticas de Colombia, las propuestas para mejorar la problemática y los mensajes que se le iban a enviar al Gobierno. Este ejercicio se repitió de la misma forma en el segundo momento con el eje de transformación hacia el exterior.

Una vez se terminó la deliberación, los asistentes volvieron de sus salas a la sala general. Allí ya se encontraba la congresista Ramírez quien comenzó a intervenir hablando sobre las problemáticas y los retos de los colombianos en Ecuador, y cómo desde la curul del exterior se estaba trabajando en soluciones, pero también en mayor articulación con la ciudadanía transnacional. Así mismo, la congresista se detuvo a señalar la problemática fronteriza de la trata de personas y el tráfico humano, tal como denominó a esta situación. Por último, Ramírez dio paso a cada uno de los moderadores para que presentara lo que proponían en estos ejes para que fuera incluido en el PND.

Los emigrantes tuvieron muchas demandas y propuestas en relación al conflicto. De hecho, como se evidenció en el tomo del exilio de la Comisión de la Verdad, Ecuador fue el país que más colombianos exiliados recibió (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, 2022). Esta migración, por razones de conflicto, es histórica, pues viene desde el “Bogotazo” hasta hoy en día (Comisión para el

11. Este espacio no fue abierto por la congresista Ramírez.

Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, 2022).

Los participantes de la mesa que abordaron el eje de ordenamiento territorial para la paz, señalaron que este era un asunto de importancia para los colombianos en el territorio nacional, pero también para los colombianos en el exterior, pues se reconocía que muchos migrantes colombianos en Ecuador eran refugiados. Temas como la reforma agraria, los acuerdos de tierra con la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan), el reemplazo de economías ilegales como la droga y la minería, el cambio de la matriz productiva (de una extractiva y de servicios a una industrial) y la defensa de la naturaleza, fueron los asuntos que se deliberaron relacionados con la paz.

En contraste a los temas de paz, hubo temas en los que se notó menos desarrollo deliberativo como lo fue el económico. Una de las observaciones que realizó el moderador de la mesa macroeconómica del primer eje, fue que estos temas necesitaban de un conocimiento previo debido al alto contenido de tecnicismos¹². Sin embargo, pese a estas dificultades, los participantes deliberaron acerca de los tratados de libre comercio, la contratación estatal, la fuga de cerebros, las afectaciones económicas de la corrupción y el poco valor agregado de los productos que exporta Colombia.

Además de deliberar sobre los temas de los ejes planteados, el espacio también sirvió para que los asistentes aprovecharan para expresar sus preocupaciones sobre distintos temas migratorios, tal como los trámites consulares, el trato recibido por parte de las autoridades, situaciones jurídicas, económicas y personales en Ecuador, validación de títulos universitarios, retorno a Colombia, entre otros¹³. Si bien esto no era el plan inicial en el DRV, la deliberación desbordó los causes propuestos en los ejes. Precisamente esto ocurrió porque las autoridades colombianas hicieron presencia en el espacio y por lo tanto se facilitó un diálogo directo con la institucionalidad. Por ejemplo, algo que destacó fue la presencia activa del cónsul Rojas, el cual no solo se quedó en la parte de la bienvenida y el cierre, sino que navegó de una sala a otra escuchando las propuestas que hacían los migrantes.

Del mismo modo, el cónsul Rojas señaló en sus intervenciones una cuestión que ha estado

ocurriendo con los colombianos en Ecuador: la invisibilización del problema migratorio. Según el cónsul, la magnitud de la población migrante venezolana ha hecho que las autoridades ecuatorianas dejen de prestarle la misma atención a la situación de los colombianos, pero también parte de la cooperación internacional que ha dejado de dar fondos para la migración que viene desde Colombia. La participación del cónsul generó que hubiera un relacionamiento directo de la diáspora colombiana con la institucionalidad, facilitando que los migrantes hicieran preguntas acerca de los servicios y trámites consulares y pudieran realizar demandas directamente ante las autoridades. En ningún otro DRV en el exterior hasta el momento había ocurrido esto¹⁴.

Por último, cabe recalcar que el número de personas que asistieron no fue el esperado; a pesar de que el evento se realizó de manera virtual y tuvo una divulgación previa por medio de bases de datos del consulado. En un momento de la deliberación el espacio llegó a tener 50 participantes¹⁵. Lo que implicó que algunos temas no se discutieran por falta de asistentes; por ejemplo, el eje 4 y 5 de “Transformación hacia Colombia”. De hecho, para uno de los líderes entrevistados en la investigación, fue notable la ausencia de institutos interesados en el tema y personal de la academia¹⁶.

4. Discusión

Como se mencionó en el referente teórico, las innovaciones democráticas se pueden estudiar por medio de los diseños que plantean los Estados para vincular a la ciudadanía. Específicamente por quién vincula en estos espacios y de qué manera lo hace. En ese orden de ideas, en los DRV en el exterior el Estado entabló una relación que “ciudadanizó” a sus emigrantes, desarrollando así una política transnacional de participación hacia una comunidad excluida. Este espacio, parafraseando a Cameron, Hershberg, y Sharpe (2021), se convirtió en un mecanismo en el cual los colombianos que vivían fuera del territorio nacional pudieron ejercer su ciudadanía.

Decir que en los DRV se “ciudadanizó” a los migrantes, quiere hacer referencia a que como el concepto de ciudadanía ha estado ligado tradicionalmente a la idea del territorio nacional (O'Donnell 2010), además de a otros elementos,

12. Entrevista personal a dirigente de la Colombia Humana en Ecuador.
13. Entrevista personal a dirigente de la Unión Patriótica en Ecuador.
14. Entrevista personal con la asesora de la UTL de la curul internacional.
15. Entrevista personal a dirigente de la Colombia Humana en Ecuador.
16. Entrevista personal a dirigente de la Unión Patriótica en Ecuador.



este tipo de mecanismos lo que hace es superar la concepción espacial-nacional para comenzar a entender a esta población extra-territorial como parte formadora de un Estado. A pesar de que no se puede ejercer soberanía frente a ella por habitar otro territorio. Por todo esto, las dinámicas que ocurren con la movilidad humana dificultan los preceptos que tienen las visiones clásicas del Estado y la ciudadanía (Umpierrez de Reguero, Dandoy, y Palma 2017); por ende, hablar de “ciudadanización” de los migrantes implica que estos mecanismos que crean los Estados conciben a este segmento de la población como parte de la comunidad.

En ese orden de ideas, el diseño político-institucional de los DRV en el exterior pretendió ampliar a un más la noción de la ciudadanía colombiana a partir de una vinculación de los emigrantes. Esto también se ha denominado “activación de la diáspora”, el cual es un concepto que hace referencia a las interacciones transnacionales entre el Estado y los migrantes en contextos de transformación democrática (Lafleur 2018).

Para realizar esa vinculación, la deliberación de los DRV en el exterior se realizó a través de *Zoom*, plataforma que permite realizar videollamadas y conectar a varios usuarios en cualquier parte del mundo. De esa manera, este espacio de e-participación se concibió como una “activación de la diáspora” por medio de la ampliación de la deliberación de la ciudadanía transnacional en el marco de las nuevas herramientas digitales que posibilitaron el desarrollo de esta, pues ayudaron a conectar a los migrantes colombianos desde cualquier parte del mundo. Por esa razón, los DRV en el exterior funcionaron como asambleas deliberativas virtuales, siendo espacios de e-democracia (Colombo 2006). Las herramientas digitales ayudaron de distintas formas a la realización del espacio. Una de las más notorias es que el cónsul pudo navegar por las diferentes salas en donde se estaba participando, y así deliberar junto a los migrantes. Esto fue innovador, pues el poder conectarse al DRV y plantearle directamente interrogantes a las autoridades consulares permitió una especie de “superación de trámites burocráticos”, pues no hubo la necesidad de desplazarse hacia el consulado para resolver dudas, ni pedir una cita para solucionar inquietudes. También destacó que la tecnología permitió que personas de diferentes provincias de Ecuador pudieran participar sin tener que desplazarse de sus hogares.

Algo llamativo fueron las redes sociales, ya que sirvieron de apoyo para el espacio de los DRV, debido a que se contó con retransmisión de *Zoom* en el perfil de *Facebook* de la congresista Ramírez. Esto permitió, en el caso de Quito, que algunas partes del DRV fueran retransmitidas en vivo, y por ende quedaron publicadas en las redes sociales para consultas posteriores. No obstante, hubo dos limitaciones con esto. La primera es que debido a que la deliberación de los ejes en *Zoom* contaba con muchas salas, estas no podían ser retransmitidas en vivo por redes sociales, y por lo tanto, solo se compartió la bienvenida y las conclusiones. La segunda fue que, al haber sido una retransmisión de *Zoom*, las personas que se conectaron por medio de *Facebook* no podían deliberar ni participar de forma activa y directa.

Sin embargo, cabe mencionar que si bien las nuevas tecnologías posibilitan la participación de la ciudadanía (Borge, Colombo, y Welp 2009; Fernández-Tapia y Sánchez 2016), también se pudo encontrar que algunos migrantes tuvieron dificultades para deliberar por estos medios. La ausencia de conexión a internet en algunas zonas del Ecuador y la falta de conocimientos de algunas personas en el manejo de dispositivos electrónicos fueron limitaciones que se pudieron notar en la realización de estos encuentros. Herley Sánchez, líder de la Colombia Humana en Ecuador y uno de los organizadores del encuentro, manifestó que otro de los problemas de la deliberación virtual fue no poder sostener conversaciones simultáneas, como sí puede hacerse en persona¹⁷.

5. Conclusiones

Los DRV en el exterior fueron un mecanismo democrático novedoso, en tanto que ampliaron la concepción tradicional de ciudadanía (anclada a lo nacional) a una transnacional. Nunca antes un gobierno colombiano había tenido en cuenta los aportes que la diáspora podía hacerle a la planeación del país. La participación transnacional de los migrantes fue posibilitada por la plataforma de *Zoom*, lo que difuminó las limitaciones fronterizas de un país a otro y mostró que las instituciones colombianas conciben que los emigrantes siguen manteniendo un deber cívico y ciudadano con su país de origen.

Cualquier colombiano en el mundo pudo unirse a un DRV en el exterior y deliberar sobre temas internos del país y sobre asuntos migratorios que les concernía. El diseño político-institucional

17. Entrevista personal a dirigente de la Colombia Humana en Ecuador.

que se planteó facilitó que los emigrantes pudieran participar del planteamiento de políticas públicas a su favor. Por haber sido este un espacio articulado entre diferentes autoridades políticas y la ciudadanía transnacional, los DRV hicieron parte de los mecanismos de innovación democrática que se desarrollaron en el referente teórico. De esa manera, la participación fue concebida como un medio y como un fin en sí mismo.

Los DRV en el exterior también impulsaron una visión ligada a los partidos y organizaciones que componen la coalición de gobierno del presidente Petro. No solo los ejes de discusión estuvieron conectados a las líneas programáticas del PH, sino que los congresistas invitados también eran parte de esta organización. En el caso de Quito se encontró que algunos organizadores y promotores, además de participar como migrantes, sostenían una militancia en el PH. Esto también evidencia que no era un espacio neutral y que algunos de los migrantes que participaron, pese a que podían ser miembros de partidos de la coalición gobiernista, seguían haciendo demandas al gobierno de turno sobre temas que lo atravesaban con su experiencia de migración. Es decir, tanto su adscripción partidista como su trayectoria migratoria eran transversales para el diálogo con las autoridades de Colombia. Entonces, su militancia no impedía que hicieran demandas como ciudadanos transnacionales al gobierno que conforman sus partidos.

La deliberación y la participación virtual en estos espacios se vio impulsada por las herramientas que ofrece Zoom y las redes sociales como Facebook; tal como se citó en Colombo (2006), esto se enmarca bajo el concepto de la e-democracia, ya que incentivó la participación directa y la toma de decisiones entre ciudadanos. Sin embargo, la deliberación en estos espacios conllevó el reto de que los asistentes tuvieran los medios para acceder a canales digitales y a los conocimientos básicos que estos requieren para su uso. Es ahí cuando se entra en un dilema sobre los diseños político-institucionales, porque si bien la virtualidad puede ser de mucha ayuda, y más para un espacio transnacional como los DRV, para alguna población migrante puede significar un obstáculo, y la presencialidad tal vez sería más beneficioso. De esa manera, los espacios híbridos serían de más ayuda, puesto que le facilitarían la participación tanto a las personas que tienen dificultades para el desplazamiento como a las que tienen inconvenientes con la tecnología.

Una limitante que tuvo el trabajo fue el no estar presente en otros DRV hechos en el exterior.

Esto podría haber servido para hacer un trabajo comparando dos de estos espacios. A pesar de que los DRV se hicieron virtuales, había información que solo se podía recolectar de forma presencial país por país y con informantes clave. Acá se presentó un estudio de un único caso que permitió una indagación descriptiva (configurativo-ideográfico), el cual ofreció una descripción densa que permitió conocer asuntos no tan conocidos a los que se accedió por estar en las reuniones organizativas previas al DRV en Quito. El aporte de este artículo es el de describir a fondo cómo fue el diseño de estos espacios y cómo los emigrantes deliberaron a través de canales digitales e hicieron sus demandas y propuestas al Estado, enmarcando esto en los debates de innovaciones democráticas y transnacionalismo.

Lo que podría hacer una próxima línea de investigación es realizar estudios comparados en los cuales se estudien mecanismos de e-democracia similares que se hayan hecho en otros países, y que hayan buscado involucrar a sus emigrantes por medio de la e-participación. Por último, como el objetivo de esta investigación fue estudiar los DRV como espacios de innovación democrática, a partir del diseño y de la deliberación en estos, le excedió a este trabajo estudiar el aporte que la diáspora colombiana le hizo finalmente al PND a partir de los DRV realizados en todo el mundo. Próximas agendas de investigación podrían contrastar el documento del PND con las discusiones que se dieron y también estudiar el trámite legislativo que se le dio a los mismos.

Bibliografía

- Avritzer, Leonardo. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Borge, Rosa, Clelia Colombo, y Yanina Welp. 2009. «Online and Offline Participation at the Local Level». *Information, Communication & Society* 12 (6): 899-928. <https://doi.org/10.1080/13691180802483054>.
- Bray, Zoe. 2013. «Enfoques etnográficos». En *Enfoque y metodologías de las ciencias sociales*. Una perspectiva pluralista, editado por Donatella Della Porta y Michel Keating, 234-64. Madrid, España: Akal.
- Cameron, Maxwell A, Eric Hershberg, y Kenneth E. Sharpe. 2021. «Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina». En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell A Cameron, Eric Hershberg, y Kenneth E. Sharpe, 13-38. México: FLACSO.



- Colombo, Clelia. 2006. «Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?» IDP: *Revista de Internet, Derecho y Política*, ISSN 1699-8154, No. 3, 2006.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición. 2022. «La Colombia fuera de Colombia: las verdades del exilio». *Informe final Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición.*, 557.
- Consejería Presidencial para la Juventud. 2022. «La tarea fundamental del nuevo Director de Planeación y de los consejeros para las Regiones y la Juventud es la de organizar diálogos regionales y plasmar sus resultados en el Plan Nacional de Desarrollo: Presidente Petro». <https://colombiajoven.gov.co/prensa/la-tarea-fundamental-del-nuevo-director-de-planeacion-y-de-los-consejeros-para-las-regiones-y-la-juventud>. 2022. <https://colombiajoven.gov.co/prensa/la-tarea-fundamental-del-nuevo-director-de-planeacion-y-de-los-consejeros-para-las-regiones-y-la-juventud>.
- Departamento Nacional de Planeación. s. f. «¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?» Accedido 8 de octubre de 2022. <https://www.dnp.gov.co/443/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>.
- Escobar, Cristina, y Milena Gómez Kopp. 2014. *El voto en el exterior. Estudio comparativo de las elecciones colombianas legislativas y presidenciales*. Bogotá, Colombia: Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- Fernández-Tapia, Joselito. 2014. «Argentinos y peruanos en la ciudad de México, 1970-2009 ¿Configuración de una Ciudadanía Transnacional Digital?». *ÁNFORA* 21 (36): 91-123. <https://doi.org/10.30854/anf.v21.n36.2014.36>.
- Fernández-Tapia, Joselito, y Jem Alexis Fernández Sánchez. 2016. «Ciudadanía digital: ¿una nueva forma de transnacionalismo?» *Revista Internacionales* 2 (4): 106-35.
- Fundación Paz y Reconciliación. 2022. «Diálogos Regionales Vinculantes». Fundación Paz y Reconciliación. 19 de septiembre de 2022. <https://www.pares.com.co/post/dialogos-regionales-vinculantes>.
- Fung, Archon, y Erick Olin Wright. 2003. «En torno al gobierno participativo con poder de decisión». En *Democracia en Profundidad*, editado por Archon Fung y Erick Olin Wright, 19-88,. Bogotá: The Real Utopias Project, Universidad Nacional de Colombia.
- García-Espín, Patricia. 2017. «Etnografía y Ciencia Política : la excepcionalidad del caso español». *Política y sociedad* 54 (1): 0249-69. <https://doi.org/10.5209/POSO.48938>.
- Guarnizo, Luis Eduardo. 2006. «El Estado y la migración global colombiana». *Migración y desarrollo*, n.o 6: 79-101.
- Guasch, Óscar. 2002. *Observación participante*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Insuza Vera, Ernesto, y Adrián Gurza Lavalle. 2015. «Representación y participación en la crítica democrática». *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, n.o 49 (septiembre): 10-27.
- La República. 2022. «Inician diálogos vinculantes que marcarán el rumbo del Plan Nacional de Desarrollo». Diario La República. 2022. <https://www.larepublica.co/economia/inician-los-dialogos-vinculante-que-marcaran-el-rumbo-del-plan-nacional-de-desarrollo-3449567>.
- La Silla Vacía. 2022. «Cinco claves del inicio accidentado de los diálogos regionales de Petro». *La Silla Vacía*, 2022. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/cinco-claves-del-inicio-accidentado-de-los-dialogos-regionales-de-petro/>.
- Lafleur, Jean Michel. 2018. «Representación y participación política de población migrante en sus países de origen: ¿hacia una ciudadanía política exterior?» En *Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador : crisis global, Estado y desarrollo*, editado por Gioconda Herrera, Jean Michel Lafleur, y Isabela Yépez del Castillo, 61-82. Ecuador: Flacso Ecuador.
- Lijphart, Arend. 2008. «Política comparada y método comparado». *Revista latinoamericana de política comparada*, n.o 1: 211-38.
- O'Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Palop-García, Pau. 2017. «Ausentes, pero representados: mecanismos institucionales de representación de emigrantes en América Latina y el Caribe». *América Latina Hoy* 76 (agosto): 15-34. <https://doi.org/10.14201/alh2017761534>.
- Portes, Alejandro, Luis E. Guarnizo, y Patricia Landolt. 1999. «The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field». *Ethnic and Racial Studies* 22 (2): 217-37. <https://doi.org/10.1080/014198799329468>.
- Presidencia de la República. 2022a. «Alocución del presidente Gustavo Petro Urrego: invitación a la población nacional a los diálogos regionales vinculantes». Presidencia de la República. 2022. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/ALOCUCION-DEL-PRESIDENTE-GUSTAVO-PETRO-URREGO-220914.aspx>.
- . 2022b. «Palabras del Presidente Gustavo Petro en la posesión del Director del Departamento de Planeación Nacional (DNP), las consejerías para las Regiones y la Juventud y cuatro funcionarios más». Presidencia de la República. 2022. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Palabras-del-Presidente-Gustavo-Petro-en-la-posesion-del-Director-del-Depar-220824.aspx>.

- Ramírez Gallegos, Franklin, y Alejandra Espinosa. 2012. «Ocupando la silla vacía representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador». *Cuadernos del Cendes* 29 (81): 109-40.
- Ramírez-Gallegos, Jacques, y Franklin Ramírez-Gallegos. 2005. *La estampida migratoria ecuatoriana: crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito, Ecuador: CIUDAD-ABYA YALA-UNESCO.
- Redacción CV Noticias. 2022. «Queremos que los colombianos nos ayuden a establecer prioridades para construir el Plan Nacional de Desarrollo»: Director del DNP». *cvnoticiastv* (blog). 16 de septiembre de 2022. <https://cvnoticias.com.co/queremos-que-los-colombianos-nos-ayuden-a-establecer-prioridades-para-construir-el-plan-nacional-de-desarrollo-director-del-dnp/>.
- Umpierrez de Reguero, Sebastián, Régis Dandoy, y Tatiana Palma. 2017. «Emigración y representación especial: Evidencia de los Ecuatorianos Residentes en el exterior». *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 25 (agosto): 177-201. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005011>.
- Vennesson, Pascal. 2013. «Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas». En *Enfoque y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, editado por Donatella Della Porta y Michel Keating, 234-64. Madrid, España: Akal.
- Welp, Yanina, y Vicente Ordóñez. 2017. «La democracia directa a debate: procesos y mecanismos de participación ciudadana». *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, n.o 21 (octubre): 09-14. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.1>.
- Zaremborg, Gisela, y Yanina Welp. 2020. «Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática». *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, n.o 25 (1) (abril): 71-94.



Soliloquios
Fotografía

Amaños de partidos y apuestas deportivas: tendencias y agenda de investigación para América Latina

Match-fixing and sports betting: trends and research agenda for Latin America

Marcelo Moriconi 

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Portugal.
marcelo.moriconi@iscte-iul.pt

Felippe Marchetti 

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
fmarkss@hotmail.com

Resumen

Debido a las características del nuevo mercado global de apuestas deportivas online, una práctica histórica del deporte, como la manipulación de competiciones, sufrió una reconfiguración radical. El amaño de partido relacionado con apuestas se transformó en un fenómeno relacionado con la infiltración del crimen organizado transnacional en el deporte. La sucesión de escándalos a nivel internacional llevó a que el tema fuera introducido en las agendas políticas de organismos internacionales, gobiernos y fuerzas de seguridad. Este contexto propició la emergencia de una nueva área de estudios sociales con diversas líneas de financiamiento y con impacto internacional debido al interés político, económico y social por el problema. Sudamérica no está exenta del problema. Pero a pesar de que los casos de amaño relacionados con apuestas comienzan a multiplicarse, el interés de la academia por el tema continúa siendo escueto. Este artículo defiende la importancia de estudiar el tema y presenta una agenda de investigación y acción para la región.

Palabras clave: Manipulación de competiciones deportivas, Corrupción, Crimen organizado, Políticas públicas, Apuestas deportivas.

Abstract

Due to the characteristics of the new global online sports betting market, a historical practice in sport, such as betting-related match-fixing, underwent a radical reconfiguration. Match-fixing became a phenomenon related to the infiltration of transnational organised crime in sport. The succession of scandals at the international level led to the issue being placed on the political agendas of international organisations, governments and security forces. This context led to the emergence of a new area of social studies with diverse lines of funding and international impact due to the political, economic and social interest in the problem. South America is not exempt from the problem. But despite the fact that cases of gambling-related match-fixing are beginning to multiply, academic interest in the subject remains low. This article argues for the importance of studying the issue and presents a research agenda and an action plan for the region.

Keywords: Manipulation of sport competitions, Corruption, Organized crime, Public Policy, Sport betting.

Artículo: Recibido el 11 de septiembre de 2023 y aprobado el 18 de octubre de 2023

Cómo citar este artículo:

Moriconi, M. & Marchetti, F. (2023) Amaños de partidos y apuestas deportivas: tendencias y agenda de investigación para América Latina. *Reflexión política* 25(52), pp. 142-151. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4783>

Introducción

En los últimos años se ha hecho común hablar de un tipo de corrupción deportiva: el amaño de partidos relacionados con apuestas deportivas. En diferentes partes del mundo, apostadores profesionales, grupos criminales, o actores deportivos han procurado acordar resultados para garantizar lucros en el nuevo mercado global de apuestas deportivas online (Interpol y IOC, 2016; IOC y UNODC, 2013; Park et al., 2019). La sucesión de escándalos de este tipo llevó a que el problema se presentara como la mayor amenaza para la sustentabilidad del deporte (Carpenter, 2012; Barkoukis et al., 2020). Europol (2017), por su parte, advierte que la infiltración en el deporte para promover prácticas corruptas es una de las principales actividades que el crimen organizado está desarrollando en Europa.

El amaño de partidos, o la manipulación de competiciones deportivas, como se comenzó a llamar al problema a partir del lanzamiento del Convenio del Consejo de Europa contra esa actividad (Consejo de Europa, 2014), dejó de ser un problema relacionado con el deporte y se convirtió en un problema político, económico y social. El Convenio creó un ecosistema para prevenir y combatir el problema que une a diferentes actores de diferentes sectores: organizaciones internacionales, gobiernos, entes de gobernanza deportiva, fuerzas de seguridad, operadores y reguladores de apuestas, empresas de monitoreo y servicios relacionados.

La entrada del flagelo en la agenda pública también generó una nueva y prolifera área de estudios científicos que procuran entender por qué se producen los amaños (Barkoukis et al., 2020; Moriconi y Cima, 2021; Der Hoeven et al., 2020; Constandt y Manoli, 2022), quiénes son los actores implicados (Caneppele et al., 2020; Tak, 2018), cómo se desarrollan los esquemas criminales (Cima, 2023; Costa, 2018; Hill, 2009; Manoli y Antonopoulos, 2015; Manoli et al., 2021), y cómo se combate el fenómeno en los diferentes países (Haberfeld y Sheehan, 2013; Spapens y Olfers, 2015; Moriconi y Almeida, 2019).

A pesar de la proliferación de sospechas y escándalos relacionados con los amaños de partidos y las apuestas ilegales en Sudamérica (Marchetti et al, 2021), las ciencias sociales aún no han hecho eco del problema y la literatura regional sobre el fenómeno es escasa y, en algunos países, inexistente.

Este trabajo describe el estado de la investigación científica sobre la manipulación de competiciones a nivel internacional, presenta las áreas de estudio más destacadas, describe las áreas de riesgo y los problemas que están afectando a Sudamérica (centrando el análisis en los casos argentino y brasilero). Así mismo, argumenta por qué es importante comenzar a estudiar el tema en la región. Para ello, presenta una agenda de investigación con los temas de estudio necesarios.

Manipulación de competiciones y amaños de partidos

La manipulación de las competiciones deportivas es un acuerdo intencionado, acto u omisión dirigido a una alteración indebida del resultado o del desarrollo de una competición deportiva con el fin de eliminar la naturaleza impredecible de la mencionada competición deportiva, o parte de ella, con el fin de obtener una ventaja indebida para uno mismo o para otros (Consejo de Europa, 2014).

A pesar de que esta definición del Consejo de Europa se ha convertido en la más consensuada y utilizada en la literatura, se trata de una visión amplia del fenómeno en la que ingresan diferentes tipos de manipulaciones, desde el dopaje pasando por el tráfico de información privilegiada, la falsificación de documentos y hasta el amaño de partidos.

Un problema recurrente de conceptualización en la literatura y en la industria de la integridad es el uso recurrente de “manipulación de competiciones deportivas” y “amaño de partidos” como sinónimos (Van Der Hoeven, 2023; Zaksaité, 2013; Visscher et al., 2020). El amaño de partidos, caracterizado por la predeterminación del curso o el resultado del acontecimiento deportivo (ya sea un partido, una competición o un campeonato), es una forma de manipulación. El concepto de manipulación de las competiciones deportivas incluye el amaño de partidos, pero no se limita a ese fenómeno.

El amaño de partidos puede ser generado por objetivos deportivos o intereses económicos específicos. Entre los objetivos deportivos se encuentran evitar el descenso, garantizar un mejor oponente en la siguiente etapa de competición, conseguir un resultado específico, ganar un campeonato. Por otro lado, el tipo de amaño que ha llevado el problema más allá de las fronteras del deporte es el relacionado con los fraudes en el mercado de las apuestas.

Ni el amaño de partidos para asegurar objetivos deportivos, ni los arreglos para garantizar el triunfo en las apuestas deportivas son cuestiones nuevas. Los primeros casos documentados de amaños se remontan a los Juegos Olímpicos de la Antigüedad. En el año 338 a.C. el boxeador Eupolos de Tesalia sobornó a sus oponentes para convertirse en campeón olímpico. En relación con las apuestas, uno de los ejemplos históricos es el escándalo de los Black Sox ocurrido en la liga de beisbol de los Estados Unidos en 1919: ocho miembros de los Chicago White Sox fueron expulsados del béisbol profesional tras amañar las Series Mundiales contra los Cincinnati Reds a cambio de dinero de un sindicato de apuestas. Como en la trampa, no hay deportes a salvo de las manipulaciones.

La reconfiguración del fenómeno

Aunque el amaño de partidos y la manipulación de competiciones no son problemáticas nuevas, la liberalización y globalización del mercado de las apuestas deportivas online ha reconfigurado el fenómeno y ampliado los incentivos, oportunidades y áreas de riesgo (Moriconi y Almeida, 2021). En la actualidad, gracias a las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías, una persona en Asia puede apostar, en tiempo real, en un partido de tenis jugado en Canadá a través de un operador online establecido en Malta. Este contexto ha generado la expansión de un mercado de apuestas billionario (Lopez-Gonzalez y Griffiths, 2018).

Si bien las apuestas han estado vinculadas al deporte desde la antigüedad (aunque siempre fue un vínculo conflictivo, que incluso llegó a motivar y establecer prohibiciones) en la actualidad es un matrimonio visible y rentable para ambos sectores. Las casas de apuestas se convirtieron un uno de los patrocinadores preferidos y más rentables dentro del deporte. Por su parte, el mercado de apuestas encuentra en el deporte un producto que genera interés y ganancias millonarias.

Las opciones de apuestas también han cambiado: si en el pasado las apuestas se centraban en quién ganaba el partido, hoy existen múltiples apuestas en directo sobre particularidades en el desarrollo de los partidos, como, por ejemplo, el próximo *game o ace* en un partido de tenis, en el fútbol el próximo saque de esquina o lateral. La manipulación de acciones específicas del juego se conoce como *spot-fixing*.

Los nuevos productos modificaron radicalmente la naturaleza del amaño relacionado con apuestas. Mientras que en el pasado las

apuestas relacionadas con el amaño de partidos consistían en hacer trampas para perder, ya que el acuerdo implicaba rendir por debajo de lo esperado para no ganar un partido, en la actualidad el amaño de puntos permite “vender” un acontecimiento específico del juego, como recibir una tarjeta amarilla en el fútbol o perder el primer set en el tenis, y luego rendir lo mejor posible para obtener un resultado final positivo. Esta situación ha modificado radicalmente los incentivos para participar en manipulaciones.

Nuevos fraudes, nuevos esquemas, nuevos mercados ilegales

Las oportunidades para la delincuencia y el fraude en un mercado de estas características son enormes. El beneficio potencial y el riesgo reducido de una práctica como el amaño de partidos (que, aunque ilegal, es muy difícil de investigar debido a las diferentes jurisdicciones y a los obstáculos geográficos y tecnológicos), despiertan el interés de las redes delictivas transnacionales que buscan influir en los resultados y en las competiciones, el mercado de las apuestas se convierte así en una extraordinaria oportunidad de lucro y lavado de dinero.

Este nuevo ecosistema ha agravado el fenómeno del amaño de partidos y la manipulación de competiciones y también ha hecho que la infiltración de las organizaciones delictivas en el deporte se intensifique. El ecosistema ha transformado el amaño de partidos en la principal amenaza para la sostenibilidad del deporte. Según EUROPOL (2017) las organizaciones delictivas utilizan la corrupción en el deporte para diversificar sus actividades. El sector del deporte presenta áreas de riesgo y oportunidades seductoras, ya que hay pocas regulaciones para controlar a los inversionistas en los clubes, las características del mercado de transferencia de jugadores pueden proporcionar ventanas de oportunidades para el lavado de dinero, la popularidad del deporte proporciona a algunos propietarios, gerentes y funcionarios una gran influencia política, y el código de silencio dentro del deporte reduce la posibilidad de detectar e investigar delitos como la manipulación de competiciones deportivas (Moriconi y Almeida, 2019).

Las nuevas características de la manipulación de competiciones deportivas, así como la aparición de varios escándalos relacionados con las apuestas, como la Operación Veto en 2013¹, transformaron las manipulaciones relacionadas con las apuestas en un fenómeno que

1. <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/update-results-largest-football-match-fixing-investigation-in-europe>



transciende el deporte y que está relacionado con la infiltración del crimen organizado, el lavado de dinero, la corrupción y los fraudes.

La Operación Veto fue una operación conjunta entre Interpol, Europol y las policías nacionales de cinco países, mediante la cual se descubrió una red delictiva sospechosa de amañar 380 partidos de fútbol profesional en 15 países. El caso confirmó que el amaño de partidos había llegado a otro nivel. Lo que históricamente era una práctica entre actores del mismo país, para manipular competiciones de la misma liga, se convirtió en esquemas complejos y transnacionales e involucró nuevas prácticas, como la creación de empresas para organizar partidos amistosos amañados, o la compra de clubes para crear equipos destinados a acordar resultados.

Los nuevos escándalos involucraron, además, altos niveles de sofisticación tecnológica y organización, incluyendo redes de apostadores internacionales, intermediarios y la utilización simultánea de múltiples cuentas online en operadores de diferentes países para evitar detecciones en los sistemas de monitoreo del mercado de apuestas.

Por qué los actores deportivos aceptan manipular

Desde que el amaño de partidos se convirtió en un tema de investigación académica, diversos autores han procurado entender cuáles son los factores que llevan a que los jugadores de deportes colectivos, los atletas o los réferis se involucren en este tipo de prácticas desviantes.

Gran parte de la literatura entiende a la participación en un amaño como una decisión basada en un cálculo de costos y beneficios. Este abordaje individual está fundamentado en la teoría de la elección racional y la lógica económica del crimen (Barkoukis et al., 2020; Carpenter, 2012; Der Hoeven et al., 2020; Forrest et al., 2008; Forrest e Simmons, 2003; Forrest, 2013; Hill, 2010 y 2015; O'Shea et al., 2021). La manipulación de las competiciones deportivas sigue presentándose principalmente como un fallo moral de los actores que se desempeñan en los terrenos de juego (jugadores, entrenadores, atletas y árbitros), mientras que las autoridades ejecutivas y las federaciones, junto con otras partes interesadas ajenas al deporte (como los reguladores y operadores de apuestas, y los expertos de la industria de la integridad en el deporte), se presentan como actores preocupados por la integridad, íntegros y honestos, dedicados a

combatir el fenómeno (Tak, 2018; Moriconi, 2020; O'Shea et al., 2021).

Por otra parte, la precariedad es presentada como uno de los mayores incentivos para manipular. Los salarios bajos o retrasados, sumados a las dificultades para investigar y probar una manipulación y los bajos índices de condena del este tipo de crímenes, serían algunas de las principales justificaciones para sumarse a un esquema de manipulación (Hill 2009, 2015; Cima, 2023). En el caso del tenis, los altos costos para iniciar una carrera y participar del circuito de torneos menores (como el circuito de la ITF o los torneos Challenger) incentivarían las prácticas corruptas (Lewis et al. 2018).

En los últimos años, diversos autores han demostrado cómo aspectos relacionales e institucionales también incentivan y promueven los comportamientos desviantes. Entre estos aspectos se encuentran: la deslegitimación de las instituciones formales y la naturalización de normas informales que legitiman comportamientos corruptos (de Cima y Moriconi, 2021; Tak, 2018; Tak, Sam y Jackson, 2018), el diseño institucional de los mercados de apuestas (Tak et al., 2022; Tzeng y Ohl, 2023), la cultura y las normas sociales (Hill, 2009; Manoli e Antonopoulos, 2015; Numerato, 2016; Tzeng e Lee, 2020). Costa (2018) y Moriconi y Cima (2021) describen cómo las reglas informales que rigen la elección y progresión en la carrera de los árbitros generan áreas de riesgo y oportunidades para generar arreglos de resultados.

Entre las cuestiones institucionales surge la necesidad de revisar problemas de gobernanza interna en las instituciones deportivas que no son considerados a la hora de hacer a las competiciones blanco de las apuestas a nivel global. Altos índices de corrupción interna, falta de control, prácticas culturales y sociales, pueden determinar la naturalización de comportamientos desviantes.

En el caso de América Latina, el nuevo marco de apuestas globales se implementó en contextos críticos que históricamente han estado relacionados con grupos, a su vez, vinculados a actividades ilegales como las barras bravas en el fútbol (Truyenque y Muñoz, 2021; Erriest y Ullmann, 2010). A esto hay que sumar los habituales retrasos en el pago de salarios, las deudas a los jugadores, la precariedad en las ligas de ascenso, y el poco control sobre los inversionistas que se suman al deporte. En casos como el de Brasil, los inversionistas buscan adquirir clubes y convertirse en propietarios de entidades sobre las que se apuesta. Ante este marco de fragilidad, era de esperar que grupos organizados de

manipuladores comenzaran a aparecer y que los amaños comenzaran a ser reglados. Y eso es lo que está a acontecer en la actualidad.

Sudamérica no está a salvo

Recientemente, el fútbol brasileño atrajo la atención de los medios debido a casos de amaño de partidos ocurridos en el Campeonato Brasileño, serie A y B, en 2022. Datos de la empresa Sportradar (2022) muestran que Brasil fue el país del mundo con mayor número de partidos sospechosos de amaño de partidos en 2022, con 152 partidos, seguida de Rusia (92) y República Checa (56). Sin embargo, el fútbol del país brasileño ha sido blanco de arreglos de partidos en el pasado, el caso más sonado ocurrió en el Campeonato Brasileño de 2005, cuando el árbitro Edilson Pereira de Carvalho recibió sobornos para interferir en el resultado de ciertos partidos, hecho que llevó a la cancelación de los 11 partidos que arbitró e influyó en el resultado final de esa competencia (Folha de São Paulo, 2006). En ese momento, sin embargo, el mercado de las apuestas deportivas aún era muy incipiente y el caso fue considerado un hecho aislado por las autoridades.

En 2016, junto con el furor del mercado de apuestas deportivas online, surgieron nuevas denuncias en el país que culminaron con la operación Game Over. La Policía Federal, responsable de conducir la investigación, identificó la actividad de una banda internacional especializada en la manipulación de resultados deportivos en los estados de São Paulo y Rio Grande do Norte (Ministério Público do Estado de São Paulo, 2016). Este grupo criminal tenía vínculos con organizaciones internacionales, en particular Indonesia, Malasia y China, replicando un modelo de actuación similar al de los sindicatos asiáticos identificado por Hill (2009).

En 2018, se reportaron cinco casos más: durante la Copa São Paulo de Futebol Junior, la mayor competencia juvenil del país, el equipo de Estanciano fue buscado por amañadores asiáticos para perder sus partidos a cambio de un pago económico (Correio 24 Horas, 2018), en Paraíba el Ministerio Público del Estado presentó una denuncia contra altos mandos de la Federación Paraibana de Fútbol, en Paraná, se reveló una oferta para que el equipo de Rio Branco manipulara sus partidos en el Campeonato Paranaense, en Río de Janeiro, el presidente del equipo Barra Mansa, de la segunda división del Campeonato Carioca, fue acusado de intentar manipular partidos y de tener vínculos con sindicatos internacionales

de apuestas, y en São Paulo los equipos União Barbarense y América buscaron a la Federación Paulista de Fútbol para denunciar supuestas ofertas de manipuladores involucrados en apuestas deportivas (Globo, 2018).

Todos los casos, ocurridos desde 2016 hasta hoy, involucraron equipos más pequeños y evidenciaron la predilección de los amañadores por actores deportivos en situaciones de vulnerabilidad económica y social. Tenemos, en Brasil, aproximadamente el 83% de los atletas que ganan alrededor de un salario mínimo (alrededor de \$200). Cercadel 52% de los atletas profesionales han experimentado retrasos en el pago de sus salarios dentro de sus clubes en los últimos años. Solo el 17% de los clubes de fútbol tienen un calendario para toda la temporada, lo que lleva a contratos a corto plazo. Estos datos muestran la incertidumbre profesional a la que se enfrentan la mayoría de los deportistas, lo que lleva a muchos de ellos a trabajar en las llanuras aluviales o en otras profesiones durante el resto del año para complementar sus ingresos y los hace susceptibles al acoso de los grupos delictivos, quienes suelen pagar alrededor de 10.000 dólares por partido manipulado (Ministério Público do Estado de São Paulo, 2016).

Otro punto importante es la facilidad para que un grupo ajeno al fútbol, los llamados “inversores”, controlen la gestión futbolística de una asociación deportiva. He aquí una breve explicación: en Brasil, para mantener un club en actividad, es necesario estar vinculado a la federación estatal mediante el pago de una alta cuota de membresía, además de las cuotas para participar en competiciones deportivas. En ocasiones, clubes que ya tienen este vínculo con las federaciones se encuentran sin dinero para mantener sus sueldos al día y su funcionamiento deportivo activo, lo que acaba haciendo inviable su sostenibilidad financiera. Una solución habitual en estos casos es el alquiler de estos clubes a grupos de personas ajenas al deporte.

En la práctica, no existe control permanente sobre el origen de los fondos de estos inversionistas, sus intereses reales y su evolución patrimonial. Esto facilita que un grupo, con el pretexto de atraer y desarrollar nuevos talentos, alquile un club para producir resultados premeditados y generar fraudes en el mercado de apuestas, algo que ya se vio en países como Bélgica y Finlandia en la última década.

Las manipulaciones que tuvieron lugar en 2022 son un buen ejemplo. Hasta el momento, 19 jugadores de equipos de las Series A y B del



Campeonato Brasileño han sido citados por las autoridades por realizar la práctica del *spot-fixing*, la cual se basa en manipular un evento menor dentro del partido. Los atletas fueron cooptados por un grupo de amañadores brasileños, aparentemente no vinculados a grupos internacionales, mediante el pago de montos que oscilan entre \$10.000 y \$100.000. El objetivo de los apostantes sería asegurar la ocurrencia de ciertos eventos en los partidos, apostar en estos eventos y así ganar dinero en los sitios de apuestas deportivas. La que les solicitaban más frecuentemente era recibir tarjetas amarillas, pero otras apuestas como *corners*, tarjetas rojas, penales y el resultado en la primera mitad del partido están incluidas en el proceso.

Para burlar los sistemas de monitoreo, los criminales hacían apuestas múltiples, es decir, apuestas con más de un evento en el mismo boleto. Tal estrategia permitía obtener mayores ganancias debido al alto valor de las cotizaciones alcanzadas, además de la posibilidad de realizar varias apuestas con montos menores utilizando cuentas compradas, evitando así llamar la atención de los sistemas de control de las casas de apuestas. También se deben destacar las amenazas físicas y psíquicas que sufrieron por algunos deportistas y el total desconocimiento, por parte de los mismos, de que tal acción daría lugar a la comisión de un delito.

A los escándalos en Brasil se han sumado casos en Argentina, como el del club El Porvenir en el ascenso². Al mismo tiempo, en los últimos años, han sido recurrentes las sanciones por amañar partidos a tenistas latinoamericanos, principalmente en los escalones menores del profesionalismo.

Mientras tanto, en Bolivia, la Federación Boliviana de Fútbol suspendió las ediciones de la Liga y la Copa del año 2023 debido a denuncias por corrupción y amaños de partidos³.

En el mismo año, el delantero del club Cobrelao, David Escalante, alertó sobre la manipulación de resultados en el fútbol chileno y denunció que las apuestas deportivas se habían apoderado del vestuario⁴.

A pesar de la constancia con la que los escándalos se suceden, el problema de la integridad deportiva no ha penetrado aún con la seriedad que requiere en la agenda política regional. También en Sudamérica, los arreglos de

partido dejaron de ser una cuestión meramente deportiva y pasaron a ser escándalos relacionados con la infiltración de grupos externos al deporte para defraudar al mercado de apuestas. En pocas palabras, el problema ha pasado a la esfera del crimen organizado, el lavado de dinero, y los crímenes transnacionales.

Políticas y medidas de combate: el ejemplo internacional

Las primeras medidas para proteger la integridad del deporte de los fraudes relacionados con las apuestas se aplicaron en el mundo del deporte e incluyeron la implantación de sistemas tecnológicos para monitorear el flujo de apuestas y controlar el mercado en competiciones internacionales, como la Copa Mundial de la FIFA (desde Alemania 2006) o los Juegos Olímpicos (desde Pekín 2008). Se establecieron nuevos códigos éticos y marcos disciplinarios, y se regularon y limitaron las prácticas de apuestas entre los deportistas (Moriconi y Almeida, 2019).

Los órganos de gobierno del deporte también crearon unidades de integridad para sus deportes, siguiendo el ejemplo de la Unidad de Integridad del Tenis (actualmente Agencia Internacional de Integridad del Tenis), creada en 2008.

A nivel político, y una vez el problema ultrapasa las competencias y de las instituciones deportiva, los entes de gobernanza deportiva establecieron acuerdos de cooperación con actores externos y se conformó un nuevo ecosistema institucional para atacar el problema (Interpol y COI, 2013; UNODC y COI, 2016). El nuevo marco de acción está formado por las autoridades (desde las Naciones Unidas y la Unión Europea hasta los gobiernos nacionales), organizaciones deportivas, fuerzas de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley (como Europol o Interpol), y reguladores y operadores de apuestas (Consejo de Europa, 2014). Estos actores han incluido la lucha contra la manipulación de las competiciones deportivas en su agenda de trabajo. Interpol creó una *Task Force* especializada en *Match-Fixing*. El Plan de Acción de Kazán de la UNESCO introdujo una sección destinada a proteger y promover la integridad del deporte. La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción adoptó dos resoluciones que consideran prioritaria la lucha

2. Ver <https://sbcnoticias.com/afa-amano-partidos-buenos-aires/>

3. <https://www.marca.com/mx/futbol/mas-futbol/2023/09/06/64f7ea29e2704e61168b4590.html>

4. <https://www.latercera.com/el-deportivo/noticia/lo-instamos-a-realizar-la-denuncia-escalante-revuelve-el-futbol-chileno-tras-grave-acusacion-de-amano-de-partidos/JS6PNETV3FAZBHWNLGOBU2HZD4/>

contra la corrupción en el deporte (Resolución 7/8 de 2017 y Resolución 8/4 de 2019).

Sin embargo, el principal instrumento jurídico internacional para combatir el problema del amaño de partidos es el Convenio del Consejo de Europa sobre la Manipulación de Competiciones Deportivas (Consejo de Europa, 2014). El documento estipula un marco jurídico común para una cooperación internacional eficaz entre la comunidad de partes interesadas para prevenir, detectar, investigar y sancionar la manipulación de competiciones deportivas.

El Convenio entró en vigor el 1 de septiembre de 2019, tras la ratificación de Grecia, Italia, Noruega, Portugal, la República de Moldavia, Suiza y Ucrania. Otros 32 estados europeos, más Australia y Marruecos (Vandercruysse et al., 2022), han firmado el convenio, aunque no lo han ratificado aún.

El trabajo conjunto de estas instituciones ha determinado una serie de medidas similares en diversos países, por ejemplo, la legitimación y normalización de las apuestas online, que han sido reguladas en todos los países europeos o la criminalización de la manipulación de las competiciones deportivas. El número de jurisdicciones con leyes específicas que penalizan la manipulación de competiciones deportivas pasó de 5 países en 2013 a 45 en 2021. En los casos en los que no existe legislación específica, el fenómeno ha sido penalizado a través de leyes que penalizan el soborno, el fraude, la corrupción pública y privada, la delincuencia organizada, las apuestas ilegales y el fraude en las apuestas, el lavado de dinero, la participación, la tentativa y la conspiración, el abuso de funciones, el tráfico de influencias, la riqueza inexplicable, el fraude fiscal y de ingresos, y la traición (UNODC, 2021).

Por último, las instituciones deportivas han adoptado una política de tolerancia cero (Cima y Moriconi, 2022) basada en tres pilares: el primero conformado por educación, prevención y concienciación; el segundo por regulación y sanción y el tercero por supervisión, detección y cooperación. En la práctica, se trata de un conjunto de medidas cognitivas y normativas (implementación de programas educativos/de concienciación), medidas preventivas (monitorización permanente del mercado de apuestas deportivas), medidas generativas (implementación de mecanismos de denuncia protegida) y medidas sancionadoras (reforma del marco penal y disciplinario). Estas últimas acciones corroboran la importancia que el

fenómeno ha adquirido para la agenda política y determinan que la manipulación de la competición deportiva haya dejado de ser un fenómeno histórico del deporte para convertirse, en varios países, en un delito.

En la actualidad, el mayor debate sobre la cuestión es si es necesario impulsar e implementar una agencia mundial independiente para luchar contra la corrupción y el crimen el deporte⁵.

Una agenda de trabajo e investigación para América Latina

La nueva coyuntura y diferentes escándalos que han acontecido generan datos y evidencia suficiente para establecer una agenda de investigación sobre las particularidades del problema en la región. La realidad de los distintos países puede ser estudiada en perspectiva comparada al interior de Sudamérica y con el exterior, particularmente con Europa o Australia, lugares que han desarrollado un importante corpus de trabajo gracias a las diferentes líneas de financiación que se han creado.

Considerando las particularidades de la región, con presencia consolidada y extendida de grupos del crimen organizado (particularmente aquellos vinculados al tráfico de drogas) y con grandes sumas de dinero por lavar, el nuevo mercado de apuestas genera áreas de riesgo (Moriconi y Almeida, 2021) a las cuales las autoridades, las fuerzas de seguridad y los académicos interesados por las dinámicas criminales, deben prestar atención.

Por otro lado, y dado el marco regulatorio internacional y las recomendaciones de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, los países de la región deberán adecuar sus marcos legales al nuevo flagelo transnacional. Esto incluye medidas y reformas a nivel legislativo, jurídico y deportivo. Los estudios en esta área, además de necesarios y con potencial alto impacto, pueden encontrar apoyo e incluso financiación a través de las diferentes instituciones (públicas y privadas) que conforman la industria de la integridad (Gardiner et al., 2017).

A nivel deportivo, y siguiendo la agenda de los entes regulatorios internacionales, las federaciones deberán comenzar a crear cuerpos especializados o equipos técnicos sobre integridad. Entre las principales funciones de estos cuerpos, como ya se explicó, está la de establecer agendas de formación, campañas de concientización y prevención, sesiones de esclarecimiento y

5. <https://www.playthegame.org/news/clearingsport-almost-200-experts-call-for-an-agency-against-corruption-and-crime-in-world-sport/>



explicación de los nuevos marcos regulatorios y disciplinarios, así como el desarrollo de materiales educativos.

Sin investigación local, se corre el riesgo de extrapolar datos, evidencias y características que puedan generar una dislocación entre las narrativas institucionales y lo que realmente pasa en el terreno (ver Moriconi, 2020). Las instituciones deportivas entienden este riesgo y la academia debe promover su lugar como actor indicado para realidad materiales basados en datos empíricos robustos.

Para poder desarrollar esos datos, la academia local debe entender los procesos e incentivos que materializan el amaño de partidos en la región, definir los actores y las redes de acción, sistematizar los tipos de manipulaciones que existen y las estrategias de abordaje utilizadas por los promotores, entender la causas y las razones que subyacen al amaño, así como evaluar los marcos legales y las políticas públicas existentes sobre el tema. Para ello, abundan los ejemplos de estudios que pueden ser replicados o ejemplificadores, muchos de los cuales están citados en el presente trabajo.

Por último, y como acontece en diferentes países del mundo, se debe promover que parte de los fondos recaudados por la regulación de las apuestas deportivas en los distintos países de América Latina se destinen, por ley, a la protección de la integridad deportiva, lo que se conoce como tasa de integridad.

En definitiva, la emergencia del fenómeno ha puesto al deporte como blanco de estudios sociales que brindan evidencias sustanciales para establecer más y mejores teorías sobre comportamientos desviantes, criminalidad organizada, instituciones formales e informales, análisis de políticas públicas, corrupción, y una larga lista de estudios legales que, sin duda, pueden nutrir y aumentar el impacto de las ciencias sociales y la ciencia política en la región, tal y como ha sucedido en otras partes del mundo.

Bibliografía:

- Barkoukis, V., Lazuras, L. y Kourelis, P. (2020). A preliminary investigation of the decision making process towards match fixing. *Crime, Law and Social Change*, 74, 45-54. <https://doi.org/10.1007/s10611-019-09870-5>
- Caneppele, S., Langlois, F. y Verschuuren, P. (2020). Those who counter match-fixing fraudsters: Voices from a multistakeholder ecosystem. *Crime Law and Social Change*, 74(1), 13-26. <https://doi.org/10.1007/s10611-020-09889-z>

- Carpenter, K. (2012). Match-fixing—the biggest threat to sport in the 21st century?. *International sports law review*, 2(1), 13-24.
- Constandt, B., & Manoli, A. E. (Eds.). (2022). *Understanding Match-Fixing in Sport: Theory and Practice*. Taylor & Francis. <https://doi.org/10.4324/9781003162681>
- Consejo de Europa. (2014). *Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions*. Council of Europe.
- Da Redação. (2018, julio 11). Estanciano revela esquema de manipulação em jogos da Copinha. *Correio24horas* Recuperado de: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/estanciano-revela-esquema-de-manipulacao-em-jogos-da-copinha>.
- Costa, J. (2018a). The globalised network of a dirty game: Match-fixing, illegal betting and transnational organised crime in Italian football. *Global Crime*, 19(2), 125-145. <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1460952>
- Der Hoeven, S. V., De Waegeneer, E., Constandt, B. y Willem, A. (2020). Match-fixing: Moral challenges for those involved. *Ethics & Behavior*, 30(6), 425-443. <https://doi.org/10.1080/10508422.2019.1667238>
- de Cima, C. (2023). *A teoria do crime (de corrupção): o caso do match-fixing no futebol profissional português*. [Tesis de Docotrado en Sociología, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa] Lisboa: Iscte.
- de Cima, C. y Moriconi, M. (2022). Tolerância zero ou eficácia nula? Políticas públicas e regulamentos desportivos para combater o match-fixing. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (99), 89-114. <https://doi.org/10.7458/SPP20229924225>
- Erriest, M. y Ullmann, M. E. (2010). Fútbol, seguridad ciudadana y Derechos Humanos. Algunas consideraciones para su debate. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 28(4), 19-46.
- EUROPOL. (2017). *Serious and organized crime threat assessment (SOCTA)*. Brussels: European Union.
- Folha de São Paulo (2006). "Máfia do apito foi arquitetada por paulistas", en *Folha de São Paulo* versión digital, noticia de redacción local publicada el 26 de enero de 2006. Disponible online en: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/esporte/fk2601200603.htm>. Acceso en: jul, 2023.
- Forrest, D. (2013). Match-fixing: An economics perspective. En M. Haberland, y D. Sheehan (Eds.), *Match-Fixing in international sports* (pp. 177-197). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-02582-7_10

- Forrest, D., McHale, I. y McAuley, K. (2008). "Say it ain't so": Betting-related malpractice in sport. *International Journal of Sport Finance*, 3(3), 156-166. Recuperado de: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:jsf:intj:sv:3:y:2008:i:3:p:156-166>
- Forrest, D. y Simmons, R. (2003). Sport and gambling. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(4), 598-611. <https://doi.org/10.1093/oxrep/19.4.598>
- Gardiner, S., Parry, J. y Robinson, S. (2017). Integrity and the corruption debate in sport: Where is the integrity?. *European sport management quarterly*, 17(1), 6-23. <https://doi.org/10.1080/16184742.2016.1259246>
- G1 PB (2018, abril 9). Operação Cartola investiga resultados manipulados no futebol da Paraíba e cumpre mandados. *Globo*. <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/operacao-cartola-cumpridos-em-4-cidades-da-paraiba.ghtml>
- Barros, D. y Zarko, R. (2023, mayo 11). Penalidade Máxima: entenda investigação sobre esquema de apostas. *ge.globo*. <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2023/05/11/penalidade-maxima-entenda-investigacao-sobre-esquema-de-apostas.ghtml>
- Haberfeld, M. R. y Sheehan, D. (Eds.). (2013). *Match-fixing in international sports: Existing processes, law enforcement, and prevention strategies*. Springer Science & Business Media. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-02582-7>
- Hill, D. (2015). Jumping into fixing. *Trends in Organized Crime*, 18(3), 212-228. <https://doi.org/10.1007/s12117-014-9237-5>
- Hill, D. (2010). A critical mass of corruption: Why some football leagues have more match-fixing than others. *International Journal of Sports Marketing and Sponsorship*, 11(3), 38-52. <https://doi.org/10.1108/IJSMS-11-03-2010-B005>
- Hill, D. (2009). To fix or not to fix? How corruptors decide to fix football matches. *Global Crime*, 10(3), 157-177. <https://doi.org/10.1080/17440570802543524>
- Interpol & IOC. (2016). Handbook on protecting sport from competition manipulation. Lausanne: IOC.
- IOC & UNDOC. (2013). Criminalization approach to combat match-fixing and illegal/irregular betting: A global perspective. Lausanne/Vienna: IOC-UNDOC.
- Lee, P. C. (2017). Understanding the match-fixing scandals of professional baseball in Taiwan: An exploratory study of a Confucianism-oriented society. *European Sport Management Quarterly*, 17(1), 45-66. <https://doi.org/10.1080/16184742.2016.1225111>
- Lewis, A.; Wilkinson, B. and Henzelin, M. (2018): The Independent Review of Integrity in Tennis – Final Report 2018. London: Independent Review Panel. Accesivke online en: <https://www.itia.tennis/media/bjuateer/irp-report-final.pdf> (última visita 02/11/2023).
- Lopez-Gonzalez, H. y Griffiths, M. D. (2018). Understanding the convergence of markets in online sports betting. *International Review for the Sociology of Sport*, 53(7), 807-823. <https://doi.org/10.1177/1012690216680602>
- Manoli, E. A. y Antonopoulos, G. A. (2015). The only game in town? Football match-fixing in Greece. *Trends in Organized Crime*, 18, 196-211. <https://doi.org/10.1007/s12117-014-9239-3>
- Manoli, E. A., Yilmaz, S. y Antonopoulos, A. (2021). Match-fixing in Greece and Turkey and UEFA's policy responses to it: A comparative study. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 13(1), 143-158. <https://doi.org/10.1080/19406940.2021.1877172>
- Marchetti, F., Reppold Filho, A. R. y Constandt, B. (2021). At risk: Betting-related match-fixing in Brazilian football. *Crime, Law and Social Change*, 76(4), 431-450. <https://doi.org/10.1007/s10611-021-09971-0>
- Ministério Público do Estado de São Paulo (2016). Autos nº 0102578662015. Recuperado de: <https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/>
- Moriconi, M. (2020). Deconstructing match-fixing: A holistic framework for sport integrity policies. *Crime, Law and Social Change*, 74(1), 1-12. <https://doi.org/10.1007/s10611-020-09892-4>
- Moriconi, M., & De Cima, C. (2021). Why some football referees engage in match-fixing? A sociological explanation of the influence of social structures. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 13(4), 545-563. <https://doi.org/10.1080/19406940.2021.1928731>
- Moriconi, M. y Almeida, J. P. (2019). Portuguese fight against match-fixing: which policies and what ethic? *Journal of global sport management*, 4(1), 79-96. <https://doi.org/10.1080/24704067.2018.1493357>
- Moriconi, M. y Almeida, J. P. (2021). El mercado global de apuestas deportivas online: terreno fértil para fraudes y crímenes. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (96), 93-116. <https://doi.org/10.7458/SPP20219619794>
- Numerato, D. (2016). Corruption and public secrecy: An ethnography of football match-fixing. *Current Sociology*, 64(5), 699-717. <https://doi.org/10.1177/0011392115599815>
- O'Shea, D., Barkoukis, V., McIntyre, T., Loukovitis, A., Gomez, C., Moritzer, S., ... yu, Theodorou, N. (2021). Who's to blame? The role of power and attributions in susceptibility to match-fixing. *Psychology of Sport and Exercise*, 55, 101955. <https://doi.org/10.1016/j.psychsport.2021.101955>
- Park, J. H., Choi, C. H. y Yoon, J. (2019). How should sports match-fixing be classified? *Cogent Social Sciences*, 5(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/23311886.2019.1573595>



- Spapens, T. y Olfers, M. (2015). Match-fixing: The current discussion in Europe and the case of the Netherlands. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 23(4), 333-358. <https://doi.org/10.1163/15718174-23032077>
- Sportradar. (2022,). Betting corruption and match-fixing in 2022. A review by Sportradar Integrity Services. Recuperado de: <https://sportradar.com/wp-content/uploads/2023/03/Betting-Corruption-And-Match-Fixing-In-2022.pdf>.
- Tak, M. (2018). Too big to jail: Match-fixing, institutional failure and the shifting of responsibility. *International Review for the Sociology of Sport*, 53(7), 788-806. <https://doi.org/10.1177/1012690216682950>
- Tak, M., Sam, M. P., & Jackson, S. J. (2018). The politics of countermeasures against match-fixing in sport: A political sociology approach to policy instruments. *International Review for the Sociology of Sport*, 53(1), 30-48. <https://doi.org/10.1177/1012690216639748>
- Tak, M., Choi, C. H. y Sam, M. P. (2022). Odds-wise view: Whose ideas prevail in the global integrity campaigns against match-fixing?. *International Review for the Sociology of Sport*, 57(7), 1001-1020. <https://doi.org/10.1177/10126902211045681>
- Truyenque, R. y Muñoz, F. (2021). Pasión y actos delictivos en las barras bravas de fútbol. *Ciencia y Desarrollo*, 24(4), 7-16. <https://doi.org/10.21503/cyd.v24i4.2307>
- Tzeng, C. C. y Ohl, F. (2023). Examining the fabrics of match-fixing: The underground sport betting system. *International Review for the Sociology of Sport*, 58(1), 188-207. <https://doi.org/10.1177/10126902221095688>
- Tzeng, C. C., Lee, P. C. y Tzeng, G. H. (2020). It's not all about money: The code of brotherhood has a role to play in match-fixing. *Sport in Society*, 23(12), 1926-1944. <https://doi.org/10.1080/17430437.2020.1737019>
- UNODC (2021b): *Legal approaches to tackling the Manipulation of sport competitions: A Resource Guide*. United Nations: Vienna.
- Vandercruysse, L., Vermeersch, A., & Vander Beken, T. (2022). Macolin and beyond: Legal and regulatory initiatives against match manipulation. *International Sports Law Journal*, 22, 241-258. <https://doi.org/10.1007/s40318-021-00205-y>
- Van Der Hoeven, S., Constandt, B., Schyvinck, C., Lagae, W. y Willem, A. (2022). The grey zone between tactics and manipulation: The normalization of match-fixing in road cycling. *International Review for the Sociology of Sport*, 57(5), 798-817. <https://doi.org/10.1177/10126902211038414>
- Van Der Hoeven, S., De Waegeneer, E., Constandt, B. y Willem, A. (2020). Match-fixing: Moral challenges for those involved. *Ethics & Behavior*, 30(6), 425-443. <https://doi.org/10.1080/10508422.2019.1667238>
- Visschers, J., Paoli, L. y Deshpande, A. (2020). Match-fixing: Football referees' attitudes and experiences. *Crime, Law and Social Change*, 74, 77-95. <https://doi.org/10.1007/s10611-019-09880-3>
- Zaksaitė, S. (2013). Match-fixing: the shifting interplay between tactics, disciplinary offence and crime. *The international sports law journal*, 13(3-4), 287-293. <https://doi.org/10.1007/s40318-013-0031-3>



Soliloquios
Fotografía

Yadira Polo de Lobato

Página web: <https://yadirapolodelobato.com>

Redes : [@yadirapolodelobato](#)

<https://www.facebook.com/yadira.delobato>

Artista, Gestora y Curadora cultural. Realizó sus estudios profesionales en la Universidad Industrial de Santander, recibiendo el título de Maestra en Bellas Artes. Es Master en Marketing digital y Análisis Web de la escuela de Negocios Neetwork Business School, Diplomada en Gestión Cultural, Corpocides Bucaramanga, Creación y Gestión de empresa Culturales, UNAB, adicionalmente tiene estudios en Curaduría y Museografía.

Siempre se ha sentido fascinada por las imágenes y cómo por medio de ellas se simboliza el mundo, así que se sintió atraída por la fotografía, convirtiéndose en una herramienta de su trabajo, de recreación conceptual y formal para que el desarrollo de sus propuestas. Su trabajo artístico ha girado entre la fotografía, la instalación y la pintura.

Ha participado en exposiciones en Colombia, Estados Unido, España, Brasil y Alemania. Su experiencia laboral la ha desarrollado en gestión cultural, museografía, curaduría y Talleres de mediación. Forma parte de un colectivo de artistas mujeres, "LaColectiva" desde donde se gestionan y producen exposiciones en torno al género, articulando todo el trabajo con la formación de público a través de espacios participativos y Talleres con la comunidad.

“Tras el vivir y el soñar se encuentra lo más importante, el despertar”.

Antonio Machado

Yohanna M. M. Roa*

El vivir entre sombras y reflejos es lo que el Mito de la caverna nos propone como idea de verdad, según él no vemos lo real, tan solo sombras que se reflejan gracias a la existencia de la luz que nos permite en apariencia conocer un poco de verdad.

Yadira Polo, utiliza la luz para mostrarnos una parte de la verdad, no pretende como habitualmente lo hace la fotografía, hacernos creer que lo que vemos en ella es un documento objetivo del mundo palpable; más bien nos presenta obstrucciones físicas de la luz, no vemos el edificio, o la baranda, vemos la luz que alcanza a pasar por donde los lugares y objetos se los permiten. Los cuerpos sólidos al ser finitos permiten que la luz deleve sombras de una verdad que subyace en la cotidianidad de la artista. Yadira al capturar cada fotografía nos descubre que el mundo corpóreo coexiste con el incorpóreo.

Estas imágenes fotográficas parecen estar en un espacio de ensoñación, flotando en un volumen negro, como si el mundo material oscilara en un espacio irreal, vamos de ensoñación en ensoñación, como lo hace en el primer sueño Sor Juana Inés de la cruz quien asciende desde el mundo material para poder ingresar en el espacio desconocido de la verdad. De la misma manera Yadira Polo nos permite ascender a través de la sombra de los objetos a una parte de lo real y nos despierta del ensueño cada vez que oprime el obturador; logrando presentarnos un conjunto de fotografías que redescubren la casa, el barrio, la ciudad y el mundo, a través de los objetos y los espacios físicos que captura su mirada.

Escrito sobre la Serie “Soliloquios”

**Yohanna Roa, artista, curadora y doctora en Historia y Teoría Crítica del Arte de la Ibero, en el MUAC, Maestría Artes Visuales. Énfasis en Pintura UNAM México D.F*



IEP-UNAB

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
COLOMBIA



unab

lep

Instituto de Estudios
Políticos

El IEP-UNAP se proyecta a la comunicación académica y a la sociedad en general como una respuesta a la sentida necesidad de investigación y de formación científica, en el campo de la ciencia política ante las dificultades y desafíos en la construcción de nuestra sociedad.

PRESENTACIÓN

Miguel Jesús Pardo Uribe

ARTÍCULOS

Transparencia algorítmica y Estado Abierto en Colombia

Juan David-Gutiérrez & Michelle Castellanos-Sánchez (Colombia)

Tuiteando o "posteando" la democracia ¿El poder de 280 caracteres?: desafíos y oportunidades de Twitter (X) para el Estado Abierto

Juan Federico Pino Uribe, Andrés Lombana-Bermúdez & Liliana María Gómez Céspedes (Colombia)

Justicia Abierta y participación pública para un enfoque de justicia centrada en las personas

Julio Gabriel Mercado (Argentina)

Gobierno abierto y lucha contra la corrupción a nivel subnacional en Colombia: El caso de la política pública de transparencia y anticorrupción de Bucaramanga

Miguel Jesús Pardo Uribe & María Eugenia Bonilla Ovallos (Colombia)

¿Cómo fomentar concejos distritales con mayor participación ciudadana? Una revisión desde el Parlamento Abierto al Laboratorio de Innovación del Concejo de Bogotá

María Alejandra Victorino, Juan Pablo Guzmán Solórzano & Daniela Méndez Parra (Colombia)

Experiencia bogotana de participación digital: entre el gobierno abierto y la construcción de ciudadanía

Diana Esperanza Oliveros Fortiche (Colombia)

La informalidad en la actuación de la administración al ejercer la función pública del urbanismo: una expresión expansiva del principio de autonomía local

Jorge Eduardo Vásquez Santamaria (Colombia)

Desafíos de la protección del patrimonio colombiano: El caso del municipio de Concepción

Olga Lucía Zapata-Cortés (Colombia)

Los Diálogos Regionales Vinculantes en el exterior y la ampliación de la ciudadanía: el caso de los migrantes colombianos en Quito

Diego Alejandro Casas-Ramírez (Ecuador)

Amaños de partidos y apuestas deportivas: tendencias y agenda de investigación para América Latina

Marcelo Moriconi (Portugal) & Felipe Marchetti (Brasil)

OBRA GRÁFICA

Yadira Polo de Lobato

Artista