

“Gobierno en línea, lejos de transformar las relaciones entre gobernante y gobernado”

“Realidades del Gobierno abierto en el Concejo de Medellín en el marco de la discusión del plan de ordenamiento territorial en el 2014 - Un análisis sobre la participación ciudadana y su impacto en la toma de decisiones en los entes territoriales”

Autor: Carlos Andrés Fernández Álvarez¹ C.C 8'105.475

Resumen Analítico

Hoy en día es importante pensar en el comportamiento de la Ciberpolítica y el ciberactivismo en las discusión y aprobación de las políticas públicas en los niveles nacional y subnacional. En este estudio de caso se plantea una aproximación a las problemáticas que se suscitan con la implementación de sistemas y plataformas para los cambios de relacionamiento entre el gobernante y el gobernado, entendiendo que los cuerpos colegiados no poseen un modelo de gobierno abierto, plantean uno estructurado a partir de escalones y niveles de poder entre todos los actores involucrados, modelo que obstruye la reconfiguración de las relaciones antes descritas.

Este artículo tiene como plataforma analítica las cuatro premisas de Neuman para comprender el fenómeno ocurrido en la discusión y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial en el Concejo de Medellín (Colombia) y así poder determinar la direccionalidad, la importancia dada por los cabildantes y el impacto de la participación en torno a la discusión de una política que regirá los destinos de la ciudad por los próximos 12 años.

Abstract

Today it is important to think about the behavior of the ePolicy and cyberactivism in discussion and adoption of public policies at the national and subnational levels. In this case study an approach to the problems that arise with the implementation of systems and platforms for changes in relations between the ruler and the ruled arises, understanding that the collegial bodies do not have a model of open government, poses one structured from steps and levels of power between all stakeholders, obstructing model reconfiguration of relationships described above.

¹ Este artículo es el resultado de la investigación de Trabajo de Grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas, Asesorado por los docentes Adolfo Maya, Germán Valencia y Adolfo Eslava

This article is analytical platform Neumann four premises for understanding the phenomenon occurred in the discussion and approval of the Land Use Plan in the municipality of Medellin (Colombia) so you can determine the directionality, the importance given by councilors and impact participation in the discussion about a policy that will govern the future of the city for the next 12 years.

Palabras clave – Key Words

*Ciudadano, Participación, Empoderamiento, Gobierno Abierto, Gobierno Digital.
Citizen, Participation, Empowerment, Open Government, Digital Government*

A modo de introducción

La llegada de las redes sociales ha transformado la manera en la que interactúan los seres humanos, no solo desde la perspectiva de los modelos comunicativos, sino abarcando grandes cambios en el comportamiento e interacción entre emisor y receptor. Este último con nuevas herramientas que lo convierten en una suerte de prosumidor (*término que proviene de unir las palabras productor y consumidor*) otorgándole poder para expresarse y ser reaccionario ante lo que acepta y/o rechaza.

La Política entendida como la Comunicación en su más pura esencia y como parte fundamental de muchos estadios de la vida en sociedad también se ha visto permeada, es evidente como se han motivado cambios de plataforma en la esfera y la opinión pública. No obstante, hoy en la práctica, las redes sociales como vector de comunicación, plantean algunos paradigmas contradictorios al deber ser y al propósito para el que fueron creados.

Es que es en la política y en el gobierno, es donde el advenimiento de estas transformaciones ha causado una huella más profunda de lo esperado. Atrás han venido quedando aquellas tomas de plaza pública donde se buscaba desde el estrado movilizar a cientos o miles de personas con discursos que alinearan las neuronas espejo de los simpatizantes. Hoy la esfera pública se plantea bajo una nueva plataforma, que se encuentra en constante movimiento, con velocidades exponenciales que desde todo ángulo de estudio podrían explicar la “Aldea Global” del sociólogo canadiense Marshall McLuhan.

En Colombia la llegada del Gobierno 3.0, abrió las puertas a un nuevo modelo de gobernanza, más transparente y más cercana al ciudadano, que se presenta como una expresión de la modernización en la gestión pública y que reconfigura las relaciones de poder entre gobernante y gobernado; así como la mediatización del poder, por medio de la creación de lineamientos para el uso de medios sociales en el Estado, con miras a crear un espacio permanente de participación en todos los procesos deliberativos, así como para atacar de manera frontal el creciente fenómeno de indignación mundial en el que

“todos los movimientos ciudadanos ignoraron los partidos políticos, desconfiaron de los medios de comunicación, no reconocieron ningún liderazgo y rechazaron cualquier organización formal” (Castells, 2012). No obstante y a pesar de la necesidad que hoy tiene la gobernanza de ajustarse a estos cambios, la transformación ha sido poco orgánica e incluso es tomada como un simple requisito para dar respuesta y cumplimiento a una normativa nacional que no parece aceptar la brecha tecnológica que se vive en el país.

Con la implementación de Gobierno en línea (GEL) se ha apostado por que la ciberpolítica y el ciberactivismo podrían ser el vector para reconfigurar la cultura política y la percepción de participación ciudadana en los procesos deliberativos. Entendiendo estos dos, lejos a todas luces, de términos como “activismo de sofá” y “activismo de escritorio”, pero teniendo como eje estructurante siempre al ciudadano y la idea de desacralización gubernamental.

En este artículo se pretende dar respuesta a la pregunta: ¿existe participación ciudadana por medio de las redes sociales en los procesos deliberativos y constructivos de las políticas públicas territoriales? Entendiendo la participación ciudadana como la “incidencia que pueden tener los ciudadanos no solo en la elección de gobernantes, sino también en las decisiones que estos toman a lo largo de todo el período de gobierno” (Verba & Nie, 1987). Además busca ponderar el texto y el contexto en el ejercicio de gobierno en línea del orden territorial.

La discusión del Concejo de Medellín en el marco de la revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad permite hacer un estudio de caso que tiene como fin analizar el comportamiento de la opinión pública en las redes sociales, como esfera de participación, aporte, consenso y medio de validación en la toma de decisiones de los entes territoriales descentralizados como se plantea en la directiva nacional de Gobierno Abierto y puntualmente con la estrategia “Gobierno en línea”.

Una mirada teórica a las redes sociales y su función en la nueva gestión pública

“En el año 2015 la ciudadanía en general tendrá acceso de forma oportuna a más y mejor información bajo un esquema de comunicación en doble vía y de rendición de cuentas permanente y en tiempo real, lo cual permitirá una mejor participación en el proceso de toma de decisiones y un mejor ejercicio del control social”. (Ministerio de las Tecnologías de la Comunicación y la Información, 2012).

Partiendo de la idea que el territorio es el punto central en la problemática de la gobernabilidad tanto en las zonas urbanas como en las rurales, y que esta a su vez es una construcción social por parte de los actores organizados de la sociedad que legitiman o no el orden propuesto; encontramos que la gobernanza aparece como una amplia gama de situaciones relacionadas a la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder.

“La gobernabilidad concierne entonces a las modalidades del poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (consolidación de la democracia, Estado, lucha en contra de la corrupción, participación del ciudadano, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.) La gobernanza estaría dedicada al mejoramiento de la eficiencia en estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.)” (Gobierno Municipal de La Paz, 2008)

En los avatares de la nueva gestión pública, términos como ciberdemocracia y democracia electrónica han sido acuñados para definir la nueva plataforma político-comunicativa a la que deben enfrentarse los Gobiernos y ciudadanos bajo el impulso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, con especial a todo lo que se refiere cuando se habla de WEB 2.0 y el advenimiento de la WEB 3.0.

“En la WEB 2.0 el modelo básico implica que muchos producen para muchos a partir de la producción de muchos. Podría decirse que todos producen para todos, a partir de la producción de todos. Esto implica que en la WEB 2.0 cualquiera puede producir, cualquiera puede consumir. La información está al alcance de todos y cada uno; todos y cada uno pueden accederla, interpretarla, transformarla y ponerla nuevamente en común. Al hablar de todos y cada uno se debe especificar que se trata de todos y cada uno de los usuarios con posibilidades de acceso, todos y cada uno de los conectados e integrados” (Sanchez Zuluaga, Botero Montoya, & Giraldo Dávila, 2012)

Pero toda esta construcción del paradigma tecnológico esta basada en el sujeto activo, aquel que usa las herramientas digitales diariamente, en el mismo sentido, Umberto Eco usa “el mito de los integrados” para explicar a este sujeto por medio de una simbolización inconsciente, una proyección en la imagen de tendencias, aspiraciones y temores. La mejor manera de explicar a un integrado es la imagen simbólica de Superman, el héroe dotado con poderes superiores a los del hombre común, que constituye la más alta realización de un poder natural: la astucia, la rapidez, la habilidad bélica o la inteligencia discursiva y disruptiva.

Aparece entonces un acercamiento a las características del Ciudadano Digital (e-Citizen) aquel que posee plena comprensión de los asuntos gubernamentales, culturales y sociales relacionados con el uso de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (nTIC) para la transformación del territorio y todo lo que los rodea, así como de la aplicación y exigencia de conductas pertinentes a los principios que orientan la cocreación: ética, legalidad, seguridad y responsabilidad en el uso de todas las herramientas disponibles como por ejemplo las redes sociales.

Fueron entonces los integrados o ciudadanos digitales, los usuarios de la red quienes llevaron esta misma al establecimiento de nuevos modelos multigeneración y multiconsumo, nuevas fronteras que pusieron en marcha los usos multimodales que hoy

tiene, empujando a los gobernantes a depositar grandes expectativas en el rol político de Internet y su capacidad para crear capital político de base. En muchos ámbitos, se habla de la red como una potente tecnología para una democracia de base, sustentado en que, permite empoderar a los ciudadanos y darles nuevas herramientas para la participación.

Para Manuel Castells en su libro *Redes de Indignación y Esperanza: en la sociedad red*, el poder es multidimensional y está organizado en torno a redes programadas en cada campo de actividad humana de acuerdo con los intereses y valores de los actores empoderados. Las redes de poder lo ejercen influyendo en la mente humana predominantemente (pero no exclusivamente) mediante redes multimedia de comunicación de masas. Por tanto, las redes de comunicación son fuente decisiva de construcción de poder.

Pero en realidad es que ni en la esfera pública tradicional y mucho menos en la digital es fácil el poder llegar a influir en la toma de decisiones con respecto a las políticas públicas, mucho menos cuando se trata de permitir algún tipo de interacción entre gobernantes y gobernados que desde todo ángulo de estudio han quedado en condiciones asimétricas por las deficiencias comunicativas del sistema de representatividad en el que vivimos.

Es en este punto donde se hace significativo el papel que desempeñan las nuevas tecnologías, específicamente las redes sociales, entendidas más como nuevas plataformas que permiten mayor agilidad en la información comunicación y organización. En todo el mundo y luego de los grandes movimientos de indignados, es claro que la esfera pública hoy se construye como espacio híbrido entre las virtualidad y el territorio “conectando el ciberespacio y el espacio urbano en una interacción incesante y constituyendo tecnológica y culturalmente comunidades instantáneas de prácticas transformadoras”. (Castells, 2012)

Y es que lo que motiva a este fenómeno híbrido es que los movimientos son autónomos y orgánicos y en la mayoría de los casos fuera del control del gobierno, el gobernante y de sus ideales políticos; las nuevas tecnologías se convierten entonces en un factor de transformación que obliga a adaptar las relaciones entre gobernante y gobernado, donde este último deja de ser un mero y simple espectador de los cambios sociales y económicos de su entorno. Grupos numerosos de integrados se entrelazan, forman redes y grupos compartiendo todo tipo de sentimientos en un espacio público virtual, dándoles el poder para prosperar en los temas de su interés pero brindándoles el suficiente anonimato para enfrentarse a las medidas y/o políticas que consideran intransigentes o en contravía con su necesidad, sin ningún peligro de intimidación, disuasión o violencia para disolver cualquier conato de indignación.

El anonimato que provee la red invita a que el ciudadano se atreva a ocupar el espacio urbano al comprender que no está solo, que existen cientos o miles con una idea en común, así pues la virtualidad se convierte en el caldo de cultivo para los movimientos que pueden extenderse por la rápida acción de la viralidad, específicamente “por todas las manifestaciones dolorosas de una sociedad injusta y de una política antidemocrática... Pero es fundamentalmente la humillación causada por el cinismo y la arrogancia de los

poderosos, tanto del ámbito financiero como del político y cultural, lo que unió a aquellos que transformaron el miedo en indignación y esperanza de una humanidad mejor”. (Castells, 2012).

Ese es el gran aporte de la Internet y las nuevas tecnologías de la comunicación, la posibilidad de suplir la carencia de información y comunicación ascendente y transversal, creando una suerte de “Democracia directa” desde espacios indeterminados con reflejo en el territorio, buscando a todas luces burlar los limitantes que imponen gobiernos y partidos. Todo sin contar con la posibilidad de impulsar nuevos cambios en la participación ciudadana desde el punto de vista de las consultas instantáneas y en tiempo real sobre temas determinantes en la organización y gestión de los barrios, comunas e incluso la misma ciudad.

Hoy la gobernanza no puede concebirse sin la perfecta comprensión de la transversalidad comunicativa y los alcances que tienen los mensajes de la ciudadanía digital activa, la misma que puede utilizar la potencia de la red, para volcarse en contra de las decisiones y los políticos que las toman. Estos últimos bastante susceptibles a los mensajes que a ellos se refieren en las redes de indignación, pues su formación exige mantener altos estándares en temas cruciales como reconocimiento y favorabilidad.

Aunque la discusión parece favorecer al ciudadano desde el punto de vista de la libertad, esta es totalmente etérea, pues con la llegada de estas tecnologías reaparece la imagen del “Gran Hermano”, aquel que todo lo ve y todo lo sabe, aquel que puede vigilar y reprimir al usuario, y aunque este tema no hace parte del objeto de estudio de este artículo, no se puede dejar de lado la idea que el ciudadano digital no es totalmente libre para expresarse e incluso participar. Este es el objeto que utilizan gobiernos y empresas para crear espirales del silencio, donde las personas que piensan diferentes son coaccionadas para que apoyen la idea de las mayorías.

A pesar de lo anterior, todos los movimientos sociales en la red son “*Glocales*” tienen ingredientes locales pero se dejan permear por las tendencias y lecturas mundiales; aprenden de los movimientos internacionales y reflejan estas realidades en su propio contexto. Pero lo particular es que nacen espontáneamente y se alimentan de conatos de indignación por la falta de escucha y/o arbitrariedad estatal.

Una mirada desde la norma.

La Corte Constitucional en sentencia C-180 de 1994 hace amplia referencia al tema de la Democracia Participativa y por consiguiente a la participación ciudadana, la cual no solamente expresa el complejo andamiaje de la toma de decisiones por parte del Estado, sino también todo un patrón de comportamiento social y político, basado desde todas luces en pilares pluralistas, con total tolerancia, protección de los derechos y libertades así como en la responsabilidad de los ciudadanos en la construcción del bienestar colectivo.

Entonces, el concepto de democracia participativa hace mucho más evidente los principios democráticos, sobre todo el “principio de lo público” que hace referencia a que

todo lo público se construye desde la sociedad civil, derramando el alcance de los gobiernos, aunque es el Estado quien en últimas debe representar los intereses de la sociedad. Esto implica la ampliación y creación de plataformas reales, verídicas y cuantificables, que permitan y estimulen diferentes tipos de participación ciudadana y todas las manifestaciones que estas conllevan.

Como se expresa en el MACPOI (*Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado Colombiano*) la ciudadanía es un actor social que se constituye en y desde el ejercicio constructivo. Entonces todas las manifestaciones de la participación juegan un papel fundamental en la formación de ciudadanos, al proveer a la sociedad de escenarios de concertación y actuación para la participación democrática y el fortalecimiento del tejido social.

Es entonces con la directiva presidencial 02 del 2000 que se crean los lineamientos de Gobierno en Línea como una estrategia de gobierno abierto, conscientes de la responsabilidad que tiene el Estado en cuanto a su operación y con el norte claro en la eficiencia, eficacia, visibilidad y publicidad además del deber de entregar respuesta a recurrentes interrogantes como los siguientes: ¿Cómo hacer más fácil la relación del Estado con la ciudadanía?, ¿Cómo proteger y optimizar los recursos públicos?, ¿Cómo promover y hacer más y mejor control social?, entre otras.

Con los decretos 1151 de 2008 y 2693 de 2012, considerando los avances tecnológicos de la primera década del siglo XXI, se expiden los nuevos lineamientos generales de la estrategia Gobierno en Línea que cubre tanto al orden nacional como al territorial y es de obligatorio cumplimiento para todos los entes.

Este documento cuenta con seis componentes, y es en el último donde se hace hincapié en la democracia en línea que “comprende todas las actividades para que las entidades creen un ambiente para empoderar a los ciudadanos e involucrarlos en el proceso de toma de decisiones... Las entidades públicas deben incentivar a la ciudadanía a contribuir en la construcción y seguimiento de las políticas, planes, programas, proyectos, la toma de decisiones, el control social y la solución de problemas que involucren a la sociedad en un dialogo abierto de doble vía”.

El plan contempla que para finales del año 2016 todos los componentes deben tener el 100% de implementación:

Tabla 1 - Porcentajes GEL a 2016

	Información en línea	Interacción en línea	Transacción en línea	Transformación	Democracia en línea	Transversales
2013	50%	60%	30%	20%	55%	50%
2014	80%	70%	70%	45%	80%	75%

2015	95%	95%	95%	90%	95%	95%
2016	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Manual de implementación de la Estrategia Gobierno en Línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia.

Es importante tener en cuenta que para el año 2014, (año de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín) se debería tener una implementación del 80% en el uso de medios electrónicos en los procesos de construcción de normatividad, Así pues, el Concejo de Medellín debería tener habilitado todos los mecanismos electrónicos para consultar a los ciudadanos sobre los procesos y las políticas públicas que allí se debaten, tales como por ejemplo las redes sociales, que además por obligatoriedad deberían presentar ante los Corporados deliberantes amplios esquemas de frecuencias y prioridades establecidas por los ciudadanos para realizar los ajustes a sus propios discursos.

Para *Open Government Standards* "Participación significa que el público puede involucrarse directamente en las discusiones sobre opiniones políticas y en la toma de decisiones, y que también pueda contribuir con ideas y evidencias que lleven a políticas, leyes y decisiones que mejor sirvan a la sociedad y a los amplios intereses democráticos. Los gobiernos deben intentar de forma activa movilizar a los ciudadanos para que se involucren en los debates públicos. Deben de existir mecanismos que permitan al público participar por iniciativa propia y que lleven a debates políticos en temas de inquietud."

Tabla 2 - Premisas Gobierno Abierto

Participación - Gobierno Abierto		
Algunas premisas		
Apertura	Normas claras	Empoderamiento
<ol style="list-style-type: none"> 1. Toda la información en línea. 2. Reconocimiento del derecho. 3. Transparencia y regulación. 4. Formatos abiertos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acceso es la norma, el secreto y la excepción. 2. Plazos claros y razonables. 3. Publicación proactiva de información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Colaboración activa. 2. Mecanismos de protección a la denuncia. 3. Procesos apropiados y claros para el ciudadano.

Fuente: Elaboración propia

Colombia junto a otros 15 países del hemisferio suscribieron y adoptaron la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública que entre otras disposiciones busca “recrear el necesario vínculo de confianza de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos, facilitando la información, la comunicación y su participación.”

Texto vs. Contexto – Norma vs. Realidad.

“La construcción y aprobación del plan de ordenamiento territorial de Medellín no responde a un proceso consistente de participación ciudadana, y deja preguntas abiertas sobre su impacto, sobre la equidad y la institucionalidad”. (Veeduría de Medellín, 2014)

El contexto y el trasegar de los hechos durante las discusiones del Concejo Municipal, han hecho evidente la brecha que existe entre la norma y la realidad; y a pesar de que existe una gran variedad de normativa para implementar el Gobierno Electrónico acordado en la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información que se llevó a cabo en 2001 en Ginebra, no existe un consenso entre los niveles centrales y territoriales, así como de los funcionarios públicos que lo componen para su correcta aplicación y puesta en marcha.

No obstante y aunque los pilares fundamentales de la norma hoy se encuentran muy definidos en la presencia, interacción, transacción, transformación y participación democrática, el gobierno no genera ningún tipo de estímulo para que el ciudadano se empodere en la toma de decisiones y mucho menos está dispuesto a permitir que decisiones de alto calado de discutan en una “Aldea Global” que fomente un diálogo de doble dirección y totalmente horizontal.

Como se puede observar en la siguiente tabla, Colombia hoy ocupa un muy importante puesto 17 entre los países con mayores interacciones digitales en plataformas como Facebook y Twitter, con cerca de 24 millones de post y/o respuestas, mostrando una tendencia de cambio comunicativo hacia los espacios virtuales.

Tabla 3 - Interacciones a nivel mundial 21 de abril de 2015

Rank	País	Audiencia	Rank	País	Audiencia
1	EEUU	192.0000.000	11	Tailandia	24.000.000
2	India	129.000.000	12	Alemania	28.000.000
3	Brasil	99.000.000	13	Italia	28.000.000
4	Indonesia	74.000.000	14	Argentina	27.000.000
5	México	59.000.000	15	Egipto	25.000.000
6	Filipinas	44.000.000	16	Japón	25.000.000
7	Turquía	41.000.000	17	Colombia	24.000.000
8	R. Unido	38.000.000	18	España	22.000.000
9	Tailandia	35.000.000	19	Paquistán	20.000.000

10	Alemania	26.000.000		20	Canadá	20.000.000
----	----------	------------	--	----	--------	------------

Fuente: Elaboración propia y datos de Facebook mundial.

Este cambio plantea nuevos paradigmas del gobierno y la necesidad que este tiene de legitimación y participación. En estos cambios sociales aparecen cruces entre líneas de conocimiento y estadios como sociedad y cultura, gobierno y políticas, trabajo y negocios, solo por mencionar algunas.

Este fenómeno es una de las representaciones mas claras de lo que Francis Fukuyama nombró como “capital social” o la facilidad que tiene la gente para agruparse y trabajar en pro de algo, en un entorno específico. Pero es que este paradigma obliga a que hay que entender lo digital como una plataforma de actuación más que un simple vector, y es en este punto donde realmente divergen el texto de la norma y el contexto de la gobernanza local, regional y nacional.

Ahora y con el ánimo de ponderar las dos vertientes de este tema, se debe tener claro qué plantea la estrategia Gobierno en Línea (GEL) a grades rasgos, como parte de la norma de Gobierno Abierto, específicamente en el tema de “Democracia en Línea” como ya se había planteado anteriormente. Esta está compuesta a su vez por cinco indicadores que propenden por construir de forma participativa las políticas y planeación estratégica de la corporación territorial, abrir espacios para el control social y la innovación abierta.

Lo primero que busca la GEL es que la Corporación Concejo de Medellín planee anualmente como se desarrollará e implementarán las estrategias de participación en los debates de ciudad, además esta planeación debe contener indicadores y medios para la rendición de cuentas, consulta de normatividad, consulta sobre la planeación, apertura de datos y los espacios para poner a consideración otras situaciones que se puedan abordar desde el enfoque de innovación abierta.

Y, como la función principal del social media es escuchar a la opinión pública, se debe construir con ayuda de las plataformas virtuales una serie de bases de datos discriminadas que permitan convocar a todas las personas e instituciones interesadas en el proceso constructivo de las políticas públicas. Esta información es de gran importancia pues los ejercicios consultivos y de cocreación necesitan de convocatorias abiertas, amplias y suficientes. Por esto “la entidad convoca a los interesados a participar en el proceso de consulta, según la caracterización de sus usuarios.”

La convocatoria entonces, no debe entenderse como un simple requisito a salvar, sino que debe ser vistas como un espacio permanente de promoción y conversación para la participación en todos los procesos. Es decir debe comprenderse a todas luces como un espacio de comunicación e interlocución entre gobernante y gobernado, no como una simple estrategia de validación de los actos administrativos y políticos que tome la entidad.

Todo este sistema cobra valor en la medida en que los datos producto de la conversación constante sean utilizados por terceros y viralizados al punto que el contenido específico sea de uso común y pleno conocimiento de la ciudadanía.

Como gestión de la participación desde la Alcaldía de Medellín para la discusión del Plan de Ordenamiento Territorial, el Departamento de Planeación Municipal en cabeza del arquitecto Jorge Pérez Jaramillo, presenta como balance de GEL las siguientes cifras:

Gráfico 1 - Participación Ciudadana, Discusión del Plan de Ordenamiento Territorial



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación - Alcaldía de Medellín.

Lo que deja claro a todas luces, es que su uso quedó circunscrito única y exclusivamente a ser vector de comunicación y no un espacio de construcción de ciudad, problemática que es evidente también en el Índice GEL total publicado por el Ministerio de las TIC, específicamente en el ítem de **“Solución de problemáticas con la participación abierta de la ciudadanía y la industria”** con un preocupante 44,00. Índice que plantea para GEL un gran desconocimiento de las estrategias para incentivar y desarrollar la participación y la democracia en línea.

Tabla 4 - índice GEL 2014 para Concejo de Medellín

Índice GEL total	66,71
Eficiencia Electrónica	70,45
1. Crecimiento tecnológico planeado	100,00
2. Gobierno en línea integrado a la gestión de la entidad	60,96
3. Interoperabilidad en trámites y en procedimientos con otras entidades	67,50
4. Procedimientos internos automatizados y sistemas de gestión de documentos electrónicos implementados	82,92
5. Sistema de gestión de seguridad de la Información implementado	48,14
Gobierno Abierto	64,32
6. Datos abiertos publicados	58,14
7. Estrategia de participación electrónica definida	83,33
8. Estrategia y normatividad construida con la participación ciudadana	50,00
9. Información pertinente completa y disponible en múltiples canales	84,46
10. Rendición de cuentas en línea implementada	60,00

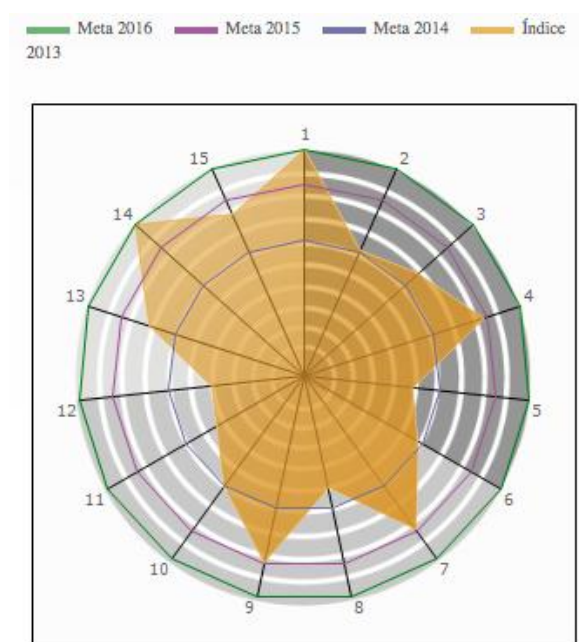
Gobierno en línea, lejos de transformar las relaciones entre gobernante y gobernado | 1
1

11. Solución de problemáticas con la participación abierta de la ciudadanía y la industria	44,00
Servicios	66,03
12. Certificaciones, constancias y trámites 100% en línea y organizados de cara al ciudadano	41,00
13. Sede electrónica usable y accesible en nivel AAA, basada en las necesidades de los usuarios	72,33
14. Servicios de consulta y atención interactiva implementados	100,00
15. Sistema integrado de PQRD	78,33

Cuadro con datos del Índice de Gobierno en Línea de "Vive Digital" (Ministerio de las TIC)

Fuente: Ministerio de las Telecomunicaciones.

Gráfico 2 - Meta y lectura GEL



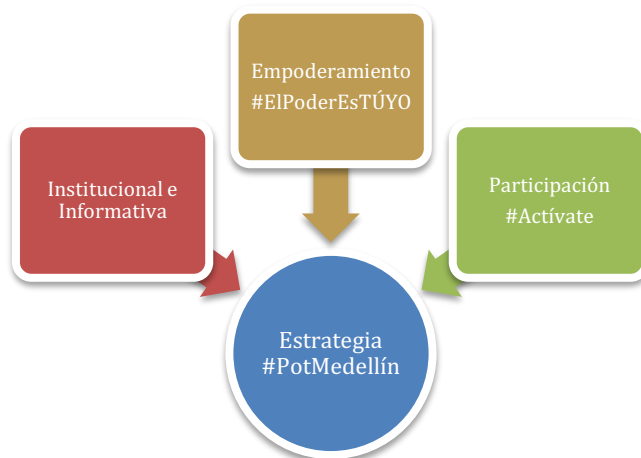
Fuente: Ministerio de las Telecomunicaciones.

El Concejo de Medellín en paralelo a las estrategias de la Alcaldía puso en marcha una estrategia de participación ciudadana por medio de redes sociales y su página WEB, con ella se buscaba que todas las personas interesadas en el tema, pudieran aportar a la construcción del plan de ordenamiento desde sus necesidades y sus vivencias diarias en el territorio.

Durante los 90 días de discusión que tiene la corporación legalmente, se entablaron tres líneas comunicativas que buscaban generar los torrentes de información necesaria para

mantener a los ciudadanos que siguen a las redes sociales del Concejo. Los tres pilares de la estrategia para medios sociales estaban divididos de la siguiente manera:

Gráfico 3 - Líneas de acción comunicativa Concejo de Medellín



Fuente: Elaboración Propia.

Institucional e Informativa: Se basó en la necesidad de mantener informada a la opinión pública sobre el minuto a minuto de las discusiones en recinto y visitas territoriales, tenía una línea editorial de corte institucional pero conservó el lenguaje incluyente propio de las redes sociales.

Empoderamiento (#ElPoderEsTÚYO): pilar que busca (se conserva actualmente) crear cultura política en torno a la importancia de que el ciudadano se empodere y haga parte de las discusiones en recinto, en toma territorial, o en plataforma virtual. Tiene una línea editorial educativa y formadora.

Participación (#Actívate): Difiere del pilar del empoderamiento en el punto que aquí se presenta la interacción directa con el ciudadano, se conversa con el y se potencia su participación para que sea vista por más ciudadanos.

A pesar de que el Concejo de Medellín tuvo clara la estrategia desde el principio, esta estuvo desarticulada de la que usó la Alcaldía de Medellín e incluso de la usada por el Departamento Administrativo de Planeación, logrando que existiera percepciones encontradas con respecto al trabajo realizado por el Cabildo.

El 79% de los ciudadanos según la encuesta de percepción ciudadana “Medellín cómo vamos” califican como positivo el trabajo que realiza el Concejo de Medellín, pero en contraste encontramos que el 69% de los ciudadanos tiene la percepción de que en la ciudad los políticos gobiernan no para la mayoría sino para los intereses de unos pocos.

Este hecho invita a cuestionar seriamente sobre la resistencia que ofrecen algunos funcionarios y personas con cargos de elección popular con respecto a la aplicación de los sistemas de interacción y su importancia para la construcción de las políticas. Teniendo en cuenta que Gobierno en Línea expone claramente que: “En general, todos los servidores públicos que pertenecen a una entidad son responsables de desarrollar la presencia de la misma dentro de los medios sociales en los que esta decida participar.”

Pero la problemática no se evidencia únicamente en dicha resistencia, el punto más grave esta centrado en que es lo que realmente pasa con la participación ciudadana, las propuestas e inquietudes de la ciudadanía y grupos organizados pocas veces llega a los cabildantes que están tomando las decisiones para la ciudad, quienes realmente votan basados en documentos técnicos preparados para el debate y pocas veces atienden las preocupaciones de cientos de personas.

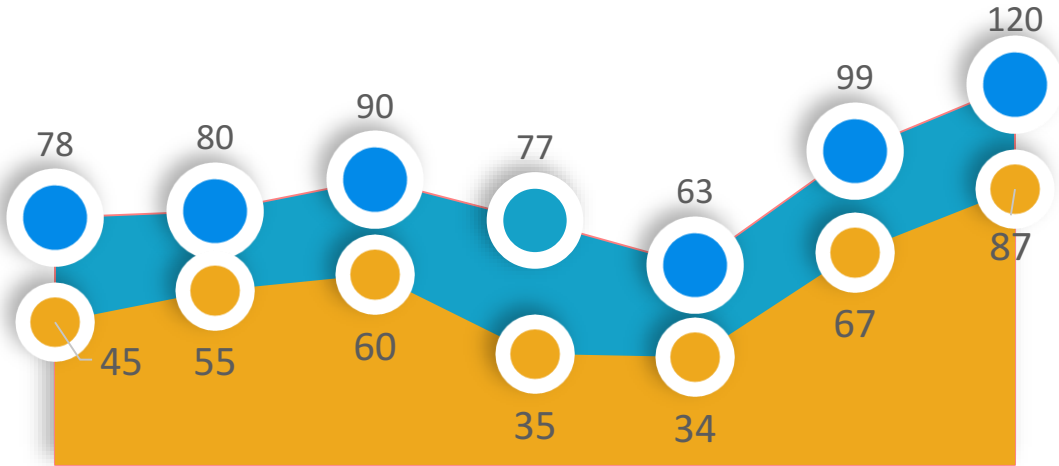
Durante el tiempo de discusión nos encontramos con que el porcentaje de comentarios en contra del Proyecto de Acuerdo que tenía como fin el Plan de Ordenamiento Territorial fue muy superior a los mensajes positivos, estos últimos y en muchos de los casos provenientes de fuentes de información oficiales y/o cuentas personales de los cabildantes que se presentaban a favor de la discusión.

Tabla 5 - Análisis participación en redes

Número de posts	Porcentaje respuesta	Positivos	Negativos	Indiferentes
5233	60%	41,2%	53,3%	5,5%
	3.139	2156	2789	288

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4 - Comparativo total post vs post negativos



Fuente: Elaboración Propia.

Varias asociaciones comunitarias y grupos de ciudadanos se hicieron sentir fuertemente con respecto a este tema que no pasó desapercibido ni siquiera para los medios nacionales quienes tenían los ojos puestos sobre el Plan de Ordenamiento Territorial más ambicioso del país.

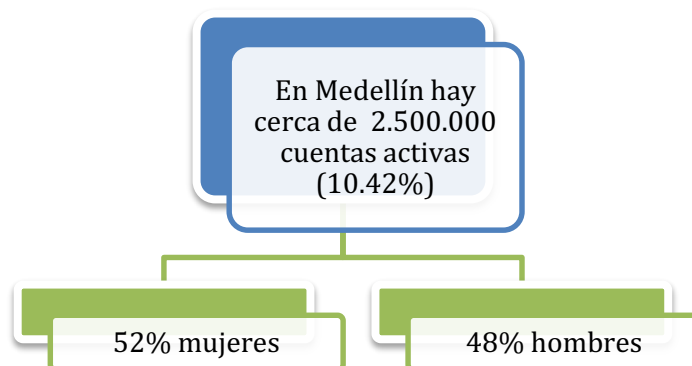
“La participación ciudadana no se limita a socializar y a divulgar. Nuevamente la Administración Municipal desconoce el gran potencial que tiene la comunidad de Medellín en lo relacionado con el conocimiento de su territorio y el planteamiento de propuestas para un buen vivir, y deja serias dudas sobre su capacidad de recoger las proposiciones y recomendaciones ciudadanas. Al respecto la Veeduría plantea que la participación ciudadana requiere de espacios amplios y conjuntos de diálogo y concertación entre todos los actores involucrados en la conformación y el ordenamiento territorial urbano y rural: Estado, comunidades territoriales, organizaciones sociales y comunitarias y sector privado.” (Veeduría de Medellín, 2014)

Haciendo referencia a una foto publicada en la que se ve el ESMAD custodiando el edificio del Concejo Municipal el periódico El Espectador publicó una columna que expresaba: “Es totalmente visible una fractura existente en este momento entre representantes políticos y ciudadanos y se propone como un comentario social a lo que muchas comunidades en Medellín en estos últimos meses han venido denunciando: una participación ciudadana ficticia, porque no ha recogido en la sustancia las propuestas que surgieron de estudios y procesos adelantados por las comunidades en el territorio. En la imagen, la policía antimotines también parecía desplegada para proteger los intereses económicos y políticos firmados detrás de puertas cerradas al control democrático —como la reunión del último minuto que se dio entre la Alcaldía de Medellín, sector mixto y privado.” (Cívico, 2014)

Y es que el gobierno municipal no parece comprender la simbiosis que existe entre la participación digital y la participación en territorio, la plataforma digital solamente está relacionada con un mecanismo de búsqueda de iguales e ideales que brinden experiencias satisfactorias, entusiastas y esperanzadoras. Las redes funcionan como caldo de cultivo para superar emociones negativas y potenciar la empatía de seres altamente indignados.

Aquí también es evidente el abstencionismo de la participación en política, si tenemos en cuenta el número de perfiles activos en las redes sociales más usadas como los son Twitter y Facebook en la ciudad.

Gráfico 5 - Distribución demográfica de las cuentas



Fuente: Elaboración Propia.

Y se pondera con el número de mensajes que se registran en Planeación Municipal y el Concejo de Medellín se puede intuir la poca participación ciudadana que suscita un Acuerdo Municipal que regirá los próximos 12 años de Medellín y dictará como se debe reconfigurar la ciudad. No obstante el artículo 95 de la constitución habla de los deberes que tenemos como ciudadanos, y en el quinto punto hace referencia expresa a: “Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.”

Ahora, cabe preguntar ¿este fenómeno es producto de la falta de pedagogía sobre la materia? E incluso ¿es función del Estado tener la labor pedagógica para la formación de la cultura política y para el empoderamiento de los ciudadanos en redes sociales? Según el Artículo 41 de la carta constitucional “En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.”

Este punto refleja el desafío más grande que hoy tiene la participación democrática en medios digitales, se necesita salvar la brecha para impulsar la universalización y la ostentación del título de ciudadano no cómo derecho implícito de haber nacido en el territorio, sino más bien con un significativo sobre su posición y ejercicio ante la gestión pública.

Bajo esta óptica, hoy se podría decir que el Estado se encuentra muy lejos de la visión que plantea el Gobierno Abierto, sobre todo si se tiene en cuenta que las administraciones públicas comprenden la medida como un obstáculo más a sortear en los quehaceres diarios de la gestión territorial.



Del silencio a las redes de indignación

Una de las características fundamentales que genera el silencio administrativo con respecto a la participación es la posibilidad de aparición de conatos de indignación, gracias al escepticismo y desconfianza sobre el funcionamiento de las instituciones públicas. A pesar de este panorama en Medellín aun nos encontramos lejos de algún tipo de primavera y/o gran movimiento de indignados, aun existen posibilidades de corregir el rumbo de la gestión territorial.

Al parecer, la participación ciudadana como se plantea actualmente no es suficiente para producir un cambio sustancial, se debe transgredir la forma en la que la participación es igual a la socialización, hasta llegar a la condición de construcción colectiva. Entender la participación ciudadana erróneamente empuja a las personas a que se sientan distanciadas del Estado, la autora Noelle-Neumann plantea a una minoría poblacional ruidosa y a una mayoría silenciosa; podríamos entenderlo como una minoría política ruidosa y una mayoría ciudadana silenciosa.

La lógica de fondo que sostiene esta afirmación es que cuanto más se difunde por los medios y medios sociales la versión dominante de los servidores públicos, Concejales y Alcalde, existe una alta posibilidad de que las voces individuales contrarias guarden silencio, con lo que se produce un proceso en espiral, un bucle de retroalimentación positiva, un círculo vicioso, que a todas luces es contrario al ánimo de la participación ciudadana y por supuesto del espíritu del Gobierno Abierto.

Y es que la teoría cobra total vigencia cuando se cruza con tesis como la de apocalípticos e integrados de Umberto Eco que permite extrapolar su sentido hacia el contraste entre personas con un nivel educativo alto, teniendo en cuenta que en Colombia esto conlleva a un mejor nivel socioeconómico, permitiéndoles entonces cumplir el rol de actores de cambio social y por el otro lado tendríamos las personas de niveles socioeconómico más bajos, con menos “posibilidades y oportunidades” educativas que para efectos del análisis cumplen roles como elementos validadores de las decisiones tomadas.

Y es que es este punto el que mayor problemática presenta en el tema de la democracia digital que plantea Gobierno en Línea, la brecha digital en el país parece ser un obstáculo insorteable, toda vez que a pesar de los grandes esfuerzos del Gobierno Nacional el ítem económico y social de los habitantes de los territorios hacen en muchos casos imposible el acceso a las tecnologías; brindando en algunos casos lecturas falsas sobre el apoyo o rechazo de las decisiones a tomar.

Así pues, y con los medios sociales como influenciadores por parte de unos pocos con capacidad viral y alta permeación, se ponen en la agenda mediática temas de debate, que terminan por convertirse en falsas opiniones públicas y que a la postre favorecen a la

formación de opiniones mayoritarias que dan estabilidad a los asuntos públicos. De esta forma, hoy en día los medios sociales se han convertido en el vector para transformar una decisión impopular en una verdad aceptada por opiniones mayoritarias.

Para comprender un poco de que es lo que se está hablando es importante tener claro las cuatro premisas de la espiral del silencio que plante Nohelle-Neuman:

- Si una mayoría se considera minoría, tenderá a declinar en el futuro. A la inversa, si una minoría es vista como mayoritaria, irá en aumento.
- Si los miembros de una mayoría no prevén que ésta pueda mantenerse en el porvenir, fracasará. A la inversa, si la creencia en una evolución favorable es compartida por muchos, sus miembros necesitarán mucho tiempo para cambiar de opinión.
- Si la inseguridad en cuanto a lo que es la **opinión dominante**, o lo que será, aumenta, es porque está ocurriendo un cambio profundo en la opinión dominante.
- Si dos facciones se distinguen claramente por su respectiva disposición para exponer sus puntos de vista en público, la que muestre mayor disposición será quizá la que predomine en el futuro.

Esta última es la más frecuente sobre todo cuando se habla de los movimientos de las redes sociales, siempre se encontraran dos posturas claramente diferenciables con múltiples aristas en la información que proveen. La diferencia en la disposición se muestra con respecto a la capacidad de movilizar grandes validadores y líderes de opinión que apoyen una u otra posición. Hace falta entonces el conocimiento sobre el nacimiento orgánico de estos movimientos, además entender que la espiral en la que pueden sumirse podría desaparecer desencadenando una chispa de indignación alimentada por aspectos como el hambre, la violencia e incluso la falta de presencia estatal y la aparición de para-estados.

Los grandes movimientos de indignados a nivel mundial mostraron que es posible invertir la espiral del silencio, siempre y cuando la repugnancia y la apatía hacia el gobernante sea más importante que el mismo llamado a la acción que convoca al movimiento. Pero no se puede olvidar que en ciudades como Medellín aun aparecen paradigmas de la Teledemocracia, donde el canal oficial siempre tiene la razón y sus decisiones no pueden ser contrariadas pues se toman en beneficio de la ciudad y sus habitantes.

Términos como "Consonancia" y "acumulación", son los que Neuman usa en su texto para explicar este tipo de canalización que genera un marco ideológico del cual la opinión pública mayoritaria cohesiona a la minoría haciéndola incapaz de pronunciarse de una forma diferente.

La ciberdemocracia que quiere poner sobre la mesa el programa Gobierno en Línea plantea que el Estado esta construido por y para las personas, con principios de transparencia, eficiencia, colaboración y lo más importante PARTICIPACIÓN; bajo los ejes

de cobertura, calidad, apertura y construcción colectiva. Por lo tanto mientras la brecha digital siga siendo tan amplia y los entes nacionales y subnacionales no permitan una desacralización de sus métodos, la espiral del silencio seguirá estando presente, no por la falta de participación ni mucho menos, sino por la falta de adaptación y reorganización administrativa para poder albergar cambios en los relacionamientos entre actores políticos.

Esta característica no es ajena en el nivel gubernamental de Medellín donde a pesar de existir grandes cambios en materia de Gobierno Abierto y estrategias de Gobierno en Línea, la voz del ciudadano digital necesita estar validada por la plena identificación del ciudadano, como prenda de garantía ante la veracidad de sus necesidades y/o comentarios.

A modo de conclusión: Los nuevos desafíos del Gobierno Abierto en la toma de decisiones y su relacionamiento con el ciudadano.

Todo este estudio de caso lleva a concluir que el Concejo de Medellín aunque se declare abiertamente como la corporación con mejor índice GEL del país, no posee un modelo de gobierno abierto (en el pilar de Democracia en línea), por el contrario hoy se encuentra estructurado a partir de escalones y niveles de poder entre todos los actores involucrados en la toma de decisiones, modelo que obstruye desde todo punto de vista la reconfiguración de las relaciones entre gobernante y gobernado.

Basados en la norma y en los manifiestos de *e-government* a los que el país se ha acogido buscando plantear estrategias para el gobierno abierto, a modo de conclusión planteamos algunas reflexiones para subsanar las problemáticas evidenciadas en este artículo. Comprender que es necesario un cambio de paradigma es totalmente urgente, pues no es posible plantear una participación ciudadana en redes y por vía digital sino se generan los cambios gubernamentales para que esta surta efecto, desde todo el planteamiento que se ha venido haciendo en el artículo son identificables cuatro cambios que deben generarse con urgencia para que se tenga una ciudadanía digital activa:

1. Es importante el cambio en el relacionamiento entre gobernante y gobernado, se debe pasar del encuentro de escritorio o de curul a la mesa de trabajo, olvidar de raíz que el poder conferido institucionalmente es un estatus social y comprender que como funcionarios y servidores públicos su razón de ser, es el servir y/o representar al ciudadano. Además se debe entender y aceptar la presencia digital y la ausencia física como una postura activa sobre las decisiones tomadas.
2. Modernización de la organización pensada desde los modelos jerárquicos y los manuales de funciones, no desde la actualización tecnológica; pero siempre pensando en optimizar los procesos para facilitar el acceso al usuario final que es el ciudadano digital. Desde Gobierno en Línea se busca reorganizar la administración y que cada vez más se pueda actuar bajo un modelo en red, orientado a la consecución de resultados.

3. Esto nos lleva a otro punto importante, cambiar el flujo de comunicación y los procesos, la mayoría de estos fueron creados sin tener en cuenta a un ciudadano que cada vez más esta buscando la posibilidad de empoderarse y hacer escuchar su voz. Se debe trabajar en una reingeniería de procesos, aquellos que no aportan facilidad y valor agregado para el ciudadano (entendido este como consumidor de ciudad) debe repensarse o eliminarse.
4. Por supuesto, toda gran transformación trae consigo un cambio de cultura, en este caso es impajaritable comprender el verdadero objetivo de una Administración, la cual gira en trabajar por el territorio y cada uno de sus habitantes; lo que al final debe redundar en la actitud de servicio de cada uno de los trabajadores de lo público.

Pero la transformación debe ir mucho más allá de estos cuatro puntos, resulta indispensable y responsable que los gobiernos locales se conviertan en una suerte de impulsores para la cocreación de políticas territoriales, no solo desde su función constitucional sino como parte de los programas de fortalecimiento de las relaciones entre gobierno y gobernado, dando apertura a modelos más amigables donde se pueda pensar en la descentralización y desacralización de los flujos y procesos del Gobierno. No se puede seguir con la idea de que la participación ciudadana es una socialización donde se disfraza el envío de información institucional con los principios del modelo vertical de comunicación: un emisor envía un mensaje a un receptor con la esperanza de influirle.

Hoy y con el Gobierno Abierto, es el ciudadano consumidor de ciudad, el mismo que los políticos llaman peyorativamente el “individuo de a pie”, el que tiene el nuevo poder; puede organizarse y armar complejos grupos nodales en red, en busca de ser escuchados y tenidos en cuenta bajo la promesa de transparencia gubernamental. Todo esto con la facilidad de disolver la red y desaparecer de la misma forma orgánica en la que se creó. La territorialidad ya no es una constante y los grupos de indignación no pueden geolocalizarse y explicarse desde el arraigamiento de las comunidades. Lo que conlleva a replantear premisas como “Gobernar es Comunicar” puesto que en la red el ciudadano tiene el control del mensaje y de esta forma elige que quiere escuchar, atrás quedaron los discursos de plaza pública para convertirse en conversaciones entre personas y/o marca-persona.

Toda vez que La red y su organicidad permiten afrontar de alguna manera la herramienta de diálogo democrático, la cual se ha aspirado desde siempre, se debe crear una cultura de decodificación de mensajes políticos en ambientes digitales, ya que la aldea global y la nueva plataforma de la opinión pública invita a multiplicar los canales comunicativos alejándonos de los medios tradicionales y que cada ciudadano digital se convierte en una posible fuente de opinión replicable y potenciabile.

Pero ante la pregunta que teníamos desde el inicio de este texto con respecto a la proximidad de una “Primavera” local donde el ciberactivismo derrame su capacidad a la realidad de los territorios, se puede decir que aun los ciudadanos digitales tienen un

empoderamiento que se encuentra en una etapa temprana en la que se comprende que la red permite un sistema de información abierta donde se puede contrastar las fuentes de información, pero no se entiende el alcance de la vigilancia activa sobre las decisiones gubernamentales; y a pesar que la red permite una ciudadanía organizada e inteligente colectivamente, la brecha digital no permite decodificar claramente los llamados a la acción.

Aun queda mucho por analizar sobre el tema del e-government y sobre las estrategias de gobierno en línea, cabe dejar allanado el camino para estudiar cómo es la lucha de poderes entre la necesidad de cambio y los ritos que aun se conservan en la nueva gestión pública, teniendo en cuenta que se convierten en obstáculos para el empoderamiento digital de los territorios y sus habitantes, así como de las nuevas apuestas gubernamentales.

Bibliografía

Velasquez C, F., & Esperanza, G. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

Tarrow, S. G. (2012). *El Poder en Movimiento*. España: Alianza Editorial.

Canel, M. J. (2008). *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.

Easton, D. (2006). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

Paoli, A. (2002). *Comunicación y Juego Simbólico: relaciones sociales, cultura y procesos de significación*. México: Libros del umbral.

Monedero, J. C. (2009). *El Gobierno de las Palabras*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*. España: Alianza Editorial.

Morató, J. d. (2008). *Comunicación Política, Internet y Campañas Electorales. de la teledemocracia a la ciberdemocracia*. España: Tecnos.

Pardo Kuklinski, H. (2010). *Geekonomía. Un radar para producir en el postdigitalismo*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

Finquelievich, S. (2008). *E-política y E-gobierno en América Latina*. Buenos Aires: Links AC.

Lévy, P. (2004). *Inteligencia Colectiva. Por una antropología del ciberespacio*. París: La Découverte.

Hofmann, A., Ramírez Alujas, Á., & Bohorquez Pereznieta, J. A. (2012). *La Promesa del Gobierno Abierto*. México.

Verba, S., & Nie, N. (1987). *Participation in América, Political democracy and social Equality*. . Chicago, Estados Unidos: University of Chicago.

Sanchez Zuluaga, U. H., Botero Montoya, L. H., & Giraldo Dávila, A. F. (2012). *Modelos de Comunicación Digital*. Medellín, Antioquia, Colombia: Universidad de Medellín.

Ministerio de las Tecnologías de la Comunicación y la Información. (2012). *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia*. Bogotá, Colombia.

Eco, H. (1965). *Apocalípticos e integrados*. Barcelona, España: Lumen.
Gobierno Municipal de La Paz. (2008).

Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos.
La Paz, Bolivia.

Estándares del gobierno abierto. (s.f.). Recuperado el 20 de 04 de 2015, de www.opengovernmentstandards.org: <http://www.opengovernmentstandards.org>

Veeduría de Medellín. (2014). *Veeduría de Medellín*. Obtenido de Veeduría al Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín: www.veeduriamedellin.org.co
Cívico, A. (2014 de Noviembre de 2014). POT y estilos de gobierno. *El Espectador*

