

**Análisis de las Políticas Públicas de Gobierno Abierto para Soacha, Cundinamarca**

Monografía

Por: Nelson Octavio Gómez Botero

Presentado a: Dra. Martha Guerrero

Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD

Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios, ECACEN

Maestría en Administración de Organizaciones

Bogotá, D. C.

2019

## Contenido

Resumen .....	4
Abstract.....	4
Palabras Clave .....	4
Key Words.....	4
Prólogo .....	5
Introducción.....	7
Capítulo 1. Políticas Públicas de Gobierno Abierto .....	9
1.1 El proceso colombiano del gobierno abierto. ....	25
Capítulo 2. Aspectos esenciales de la planificación e implementación de políticas públicas en Soacha, Cundinamarca.....	28
Capítulo 3: Propuesta: Sistema de Planificación de Políticas Públicas de Gobierno Abierto en Soacha, Cundinamarca.....	39
3.1 Fase de Planificación de la Metodología .....	44
3.2 Fase de Implementación de la metodología.....	45
3.3 Evaluación .....	46
Lecciones Aprendidas.....	47
Conclusiones.....	49
Bibliografía.....	51
Anexo 1. Estructura orgánica actual del gobierno municipal de Soacha – Organigrama. ...	55

## Índice de Figuras

Figura 1. Gobierno Abierto, Carta Iberoamericana del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. ....	13
Figura 2. Desglose de principios, componentes y beneficios del Gobierno Abierto, Carta Iberoamericana del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. ....	14
Figura 3. Desglose de pilares del Gobierno Abierto, Carta Iberoamericana del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. ....	15
Figura 4. Principios y elementos de la Carta Internacional de Datos Abiertos. ....	18
Figura 5. Caracterización del Gobierno Abierto. ....	19
Figura 6. Elementos de Democracia en la Caracterización del Gobierno Abierto. ....	20
Figura 7. Procesos de Gobierno Abierto, Según CEPAL (2017). ....	24
Figura 8. Síntesis del Plan municipal de desarrollo 2008-2011, Soacha para vivir mejor... 32	
Figura 9. Síntesis del Plan municipal de desarrollo 2012-2015, Bienestar para todos y todas. ....	33
Figura 10. Síntesis del Plan municipal de desarrollo 2016-2019, Juntos formando ciudad. 34	
Figura 11. Propuesta Metodológica para la Profundización del Gobierno Abierto. ....	43

## **Resumen**

En la administración pública del municipio de Soacha, Cundinamarca, la adopción de estrategias de gobierno abierto es fundamental para la consolidación de su proceso de desarrollo territorial, que articula el fortalecimiento de las instituciones y la participación ciudadana. A través de la presente monografía, se analiza la situación actual frente a estos dos procesos, y se propone un sistema de planificación de políticas públicas que profundice tales estrategias, para optimizar la gestión y dinamizar la relación Estado - comunidad.

## **Abstract**

In the public administration of the colombian municipality of Soacha, Cundinamarca, the adoption of open government strategies is principal for the consolidation of its territorial development process, which articulates the strengthening of institutions and citizen participation. Through the present monograph, the current situation is analyzed in front of these two processes, and a public policy planning system is proposed that deepens such strategies, to optimize the management and dynamize the State - community relationship.

## **Palabras Clave**

Gobierno Abierto, Políticas Públicas Locales, Soacha.

## **Key Words**

Open Government, Local Public Policies, Soacha

## **Prólogo**

Conjuntamente con las políticas de descentralización y fortalecimiento de las entidades territoriales del país, se generan diversos retos sobre los gobiernos locales, tanto para operar con eficiencia y efectividad, como para interactuar con la comunidad, estrechando los vínculos participativos con el fin de hacer que la gestión pública sea mejor percibida, reconocida y en especial, útil para los ciudadanos.

En el caso de Soacha, Cundinamarca, el desarrollo de las políticas públicas se ha enfocado en estos propósitos de desarrollo comunitario, tratando de brindar las mejores oportunidades y servicios a la ciudadanía, en cumplimiento de los fines misionales del Estado y de los objetivos de los gobiernos locales recientes, comprometidos con el bienestar.

Este compromiso ha captado la atención y convocado también a la sociedad municipal, que desde las diferentes dimensiones y sectores que la conforman, realizan diversos aportes, como los que se gestan desde los escenarios académicos.

El gobierno abierto es una política que, en la actualidad, está en el centro del mejoramiento de los servicios para los ciudadanos y la optimización de los procesos en la administración pública, por lo que se ha identificado que es pertinente profundizar en el análisis de la situación presente de la incorporación de la tecnología en las múltiples dimensiones de la gestión pública y su capacidad para generar impactos positivos en las instituciones y la comunidad.

Del mismo modo, como una contribución para el desarrollo del municipio, a partir del análisis es necesario generar una propuesta de mejoramiento en la incorporación y asimilación de los cambios tecnológicos del gobierno abierto, a través del sistema de planificación de las políticas públicas basado en estas herramientas.

La información práctica ha sido compleja de abordar, por el desconocimiento de las diversas oportunidades que comprende la tecnología del gobierno abierto, pero también se presenta una importante disposición a nivel de los equipos de trabajo oficiales por el

aprendizaje y el interés por mejorar siempre la gestión a través de la profundización del uso de dicha tecnología.

La articulación de los contenidos teóricos con un sistema todavía en gestación, como el que se ha identificado en el municipio de Soacha, también ha revestido un grado importante de complejidad, porque no se trata de desconocer los logros en materia de gobierno abierto, sino de dimensionar la situación municipal e impulsar estrategias que le permitan armonizar, acelerar y consolidar los procesos de gobierno abierto.

## Introducción

Las políticas públicas de gobierno abierto se impulsan con el desarrollo tecnológico, y la interconexión, agilidad y dinamismo que significó el cambio de la informática de fines del siglo XX. En las organizaciones privadas, la tecnología permitió importantes avances a nivel interno, mejorando sustancialmente los procesos de gestión, así como múltiples oportunidades en el análisis del entorno, en especial, frente a los clientes.

Si en el sector privado el uso de la tecnología impulsó la eficiencia y la rentabilidad, en el ámbito de las instituciones oficiales también correspondía una profunda transformación tendiente a la optimización de los procesos y a los mejores servicios para la ciudadanía, logrando eficiencia, eficacia y efectividad en las instituciones y mayor impacto en el bienestar de las comunidades.

El gobierno abierto se comprende como una herramienta para la introducción de la tecnología y su posterior apropiación en la gestión pública, para crear mayores resultados e impactos, a través de su aprovechamiento, lo que, en el escenario del desarrollo local, implica a cada una de las entidades territoriales, sus antecedentes, instrumentos y proyección en cumplimiento de los fines del Estado en su jurisdicción.

Para estudiar de modo situado el proceso de gobierno abierto y las políticas públicas, el contexto de Soacha, Cundinamarca reviste interés, por ser un municipio en que se evidencia un importante compromiso y esfuerzo institucional para brindar el mejor servicio, cumplir con sus objetivos y sentar bases sólidas para el desarrollo local.

Considerando lo anterior, la presente monografía se desarrolla a partir del siguiente objetivo general: “Analizar los elementos necesarios para la construcción de un sistema de planificación de políticas públicas de gobierno abierto en Soacha, Cundinamarca”. En consonancia con el mismo, se ha establecido como pregunta de investigación “¿Qué elementos son necesarios para la construcción de un sistema de políticas públicas de gobierno abierto para el municipio de Soacha, Cundinamarca?”.

A nivel específico, los objetivos que permiten desglosar el anterior objetivo general y pregunta, se enumeran a continuación:

- Analizar las políticas de gobierno abierto en el contexto del sistema institucional local.
- Describir las lecciones aprendidas en la implementación de políticas de gobierno abierto en la experiencia de Soacha, Cundinamarca.
- Diseñar un sistema de planificación de políticas públicas de gobierno abierto en Soacha, Cundinamarca, integrando los aprendizajes de su experiencia y las propuestas estratégicas para el fortalecimiento del desarrollo y la profundización de la relación Estado-comunidad.

El reconocimiento de las condiciones habituales de los procesos adelantados por la administración municipal y el interés de la comunidad local por contribuir de múltiples formas al bienestar, hace necesario un abordaje integral del análisis de las políticas públicas y específicamente, de la de gobierno abierto, en función de la búsqueda de estrategias que contribuyan a dinamizar la gestión e impulsar el desarrollo.

En este sentido, se plantea la siguiente hipótesis de la investigación: "Los modelos de gobierno abierto permiten optimizar la construcción de políticas públicas para Soacha, Cundinamarca". A nivel metodológico, el tipo descriptivo (Hernández, Fernández, Baptista, 2010) permite el abordaje de la situación característica del municipio, como de la propuesta tendiente al sistema de planificación basado en esta estrategia.

## Capítulo 1. Políticas Públicas de Gobierno Abierto

El diseño y la ejecución de las políticas públicas son procesos fundamentales, en el ámbito de la administración de las organizaciones oficiales, porque comprenden la conversión de las propuestas programáticas de las autoridades del sector público en hechos concretos que pueden (y deben) impactar el bienestar de las comunidades a su cargo.

Esta condición (la de generar bienestar social) explica la importancia de las políticas públicas bien definidas, planificadas e implementadas, lo cual implica complejidad, porque estos procesos requieren del detalle de un protocolo integral de desarrollo a cargo de las entidades y funcionarios oficiales que las lideran, de la adecuada presupuestación, eficiente asignación y transparente ejecución de los recursos, así como de la evaluación de impactos en diversas dimensiones: social, ambiental, económica, formativa, entre otras.

En la actualidad, la formulación de políticas públicas pertinentes, eficaces y efectivas, requiere tanto de apoyo técnico, como del reconocimiento, consenso social y cogestión de la comunidad que es objeto de las mismas. Se trata de un nuevo escenario, donde se redimensionan las categorías y actores de la construcción y vivencia de las políticas. Boneti (2017) explica que, en el contexto contemporáneo, gracias a la promoción de la participación, se ha incursionado en un proceso multidimensional para concretarlas.

Nuevos agentes definen las políticas, en oposición a los modos tradicionales en que las jerarquías del poder público tomaban decisiones bajo un modelo vertical, porque se ha “reconfigurado” la ciudadanía, y los actores interesados y depositarios de las mismas hacen parte activa tanto de su definición, como de su ejecución y evaluación; la operacionalización de las políticas públicas se desarrolla en interacción con las comunidades (Boneti, 2017).

En el mismo sentido, Castillo (2017) indica que la participación ciudadana es esencial para el buen gobierno, la efectividad de las políticas públicas y la gobernabilidad, que implica, asimismo, la legitimidad y posibilidad de que las autoridades oficiales

cumplan sus funciones con el apoyo y el respeto de la ciudadanía. La tecnología juega un papel esencial para facilitar la construcción y el desarrollo de estas políticas, porque permite mayor capacidad de contenido y sistematización de información, mejores opciones de análisis y, sobre todo, más agilidad e interacción con la población (Naser y Concha, 2014).

Generar e implementar procesos horizontales y participativos con los ciudadanos es una labor compleja, porque hay más actores interactuando, se produce mayor información y existe una demanda más amplia por bienes y servicios públicos. Por tanto, se requiere contar con herramientas idóneas para facilitar los procesos de comunicación y de gestión participativa, que permitan aprovechar los conocimientos y capacidades de los ciudadanos, en términos de la articulación entre el Estado y la sociedad, para lograr mejor incidencia del gobierno en el bienestar social (Oszlak, 2013).

La tecnología, tanto como los nuevos enfoques de políticas, cuya característica esencial es la participación, abren nuevas oportunidades para el diseño, planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas. El paradigma esencial de la dinámica actual del ejercicio del gobierno en permanente interacción proactiva con la ciudadanía es el “gobierno abierto”, por medio del cual, la tecnología es el canal que facilita la interacción entre los ciudadanos y los gobernantes.

El gobierno abierto se define “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, centrando 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” (CLAD, 2016; 5).

A partir de esta definición se observa que el gobierno abierto implica un conjunto de transformaciones en los procesos de gestión llevados a cabo por las instituciones públicas, que adopta los principios mencionados, con la intencionalidad de garantizar la calidad en el cumplimiento de sus funciones. En otras palabras, se trata de la adopción de

modalidades diferentes de trabajo, que estén acordes con el desarrollo actual de los procesos tecnológicos y organizacionales, con el fin de mejorar su capacidad de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos.

En las Figuras 1, 2 y 3, se explicitan los componentes detallados de la política de gobierno abierto de la Carta Latinoamericana promulgada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (CLAD, 2016), permitiendo articular los fines de este proceso con recomendaciones prácticas, criterios orientadores y componentes programáticos para facilitar la adopción de estrategias y el logro de sus objetivos, en términos del buen gobierno, pues estas se enfocan en la generación de valor agregado en la gestión pública.

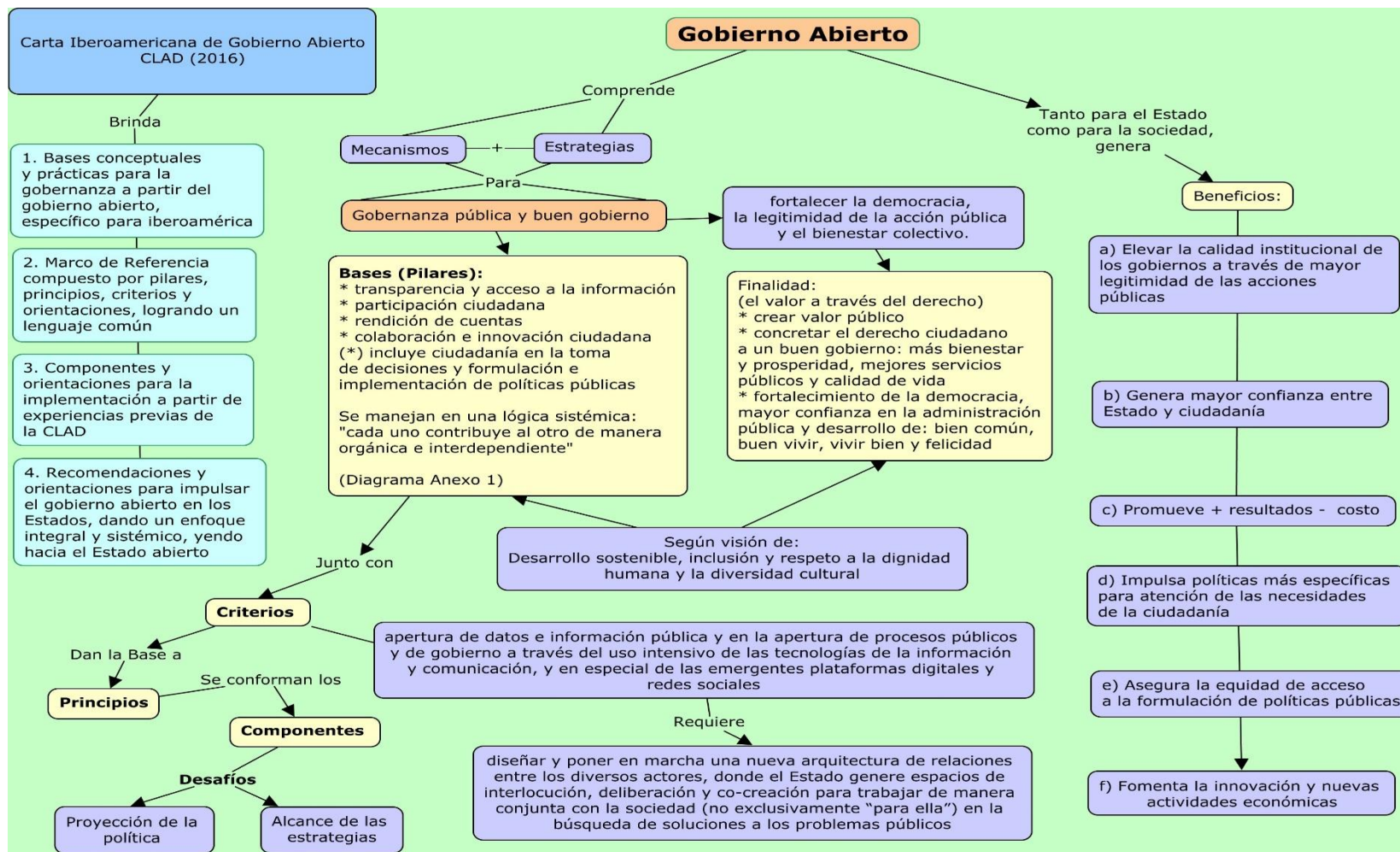
Castillo (2017) indica que el nuevo enfoque de las políticas públicas es el de la gobernanza, concepto que describe tanto la capacidad del Estado para satisfacer la demanda por bienes y servicios públicos, como la de interactuar estrecha y proactivamente con los ciudadanos, consistentes con la “incorporación de actores no estatales en el quehacer público” (Castillo, 2017; 174). Es decir, que implica una nueva visión de la relación entre el Estado y la sociedad, permitiendo la gobernabilidad.

Las políticas públicas están en el centro de la gobernanza y por tanto de la gobernabilidad, porque es a través de ellas que se expresan las necesidades sociales y la forma en que estas se satisfacen por las entidades y funcionarios a los que corresponden. En este sentido, el apropiado desarrollo de las mismas, desde su formulación hasta su terminación, o las condiciones de su continuidad, incidirán sensiblemente en la visión de los ciudadanos frente a los gobiernos y a su participación y apoyo frente a los planes que adelanten. De hecho, en términos de Castillo (2017) la participación es una “acción intencionada”.

Además, puede agregarse, que la gobernanza y la gobernabilidad son deseables por los gobernantes para que puedan contar con legitimidad, respaldo y reconocimiento por su trabajo, así como para disminuir los obstáculos que puedan presentarse en su gestión, frente a la opinión pública. Hoy día, los gobiernos de las democracias están interesados en

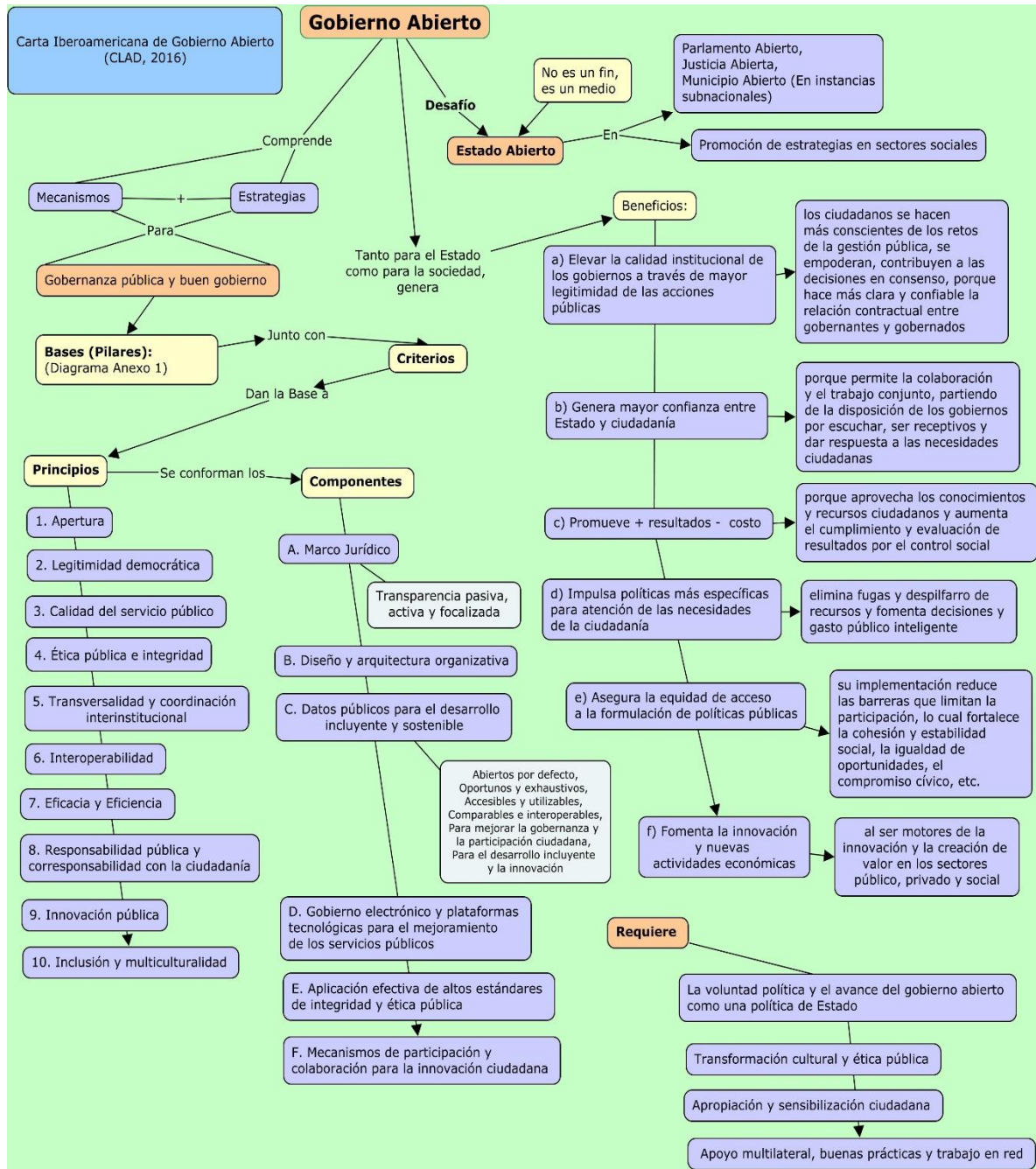
mantener una buena relación interna y externa, así como favorabilidad entre la sociedad, para el cumplimiento de su trabajo.

Figura 1. Gobierno Abierto, Carta Iberoamericana del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.



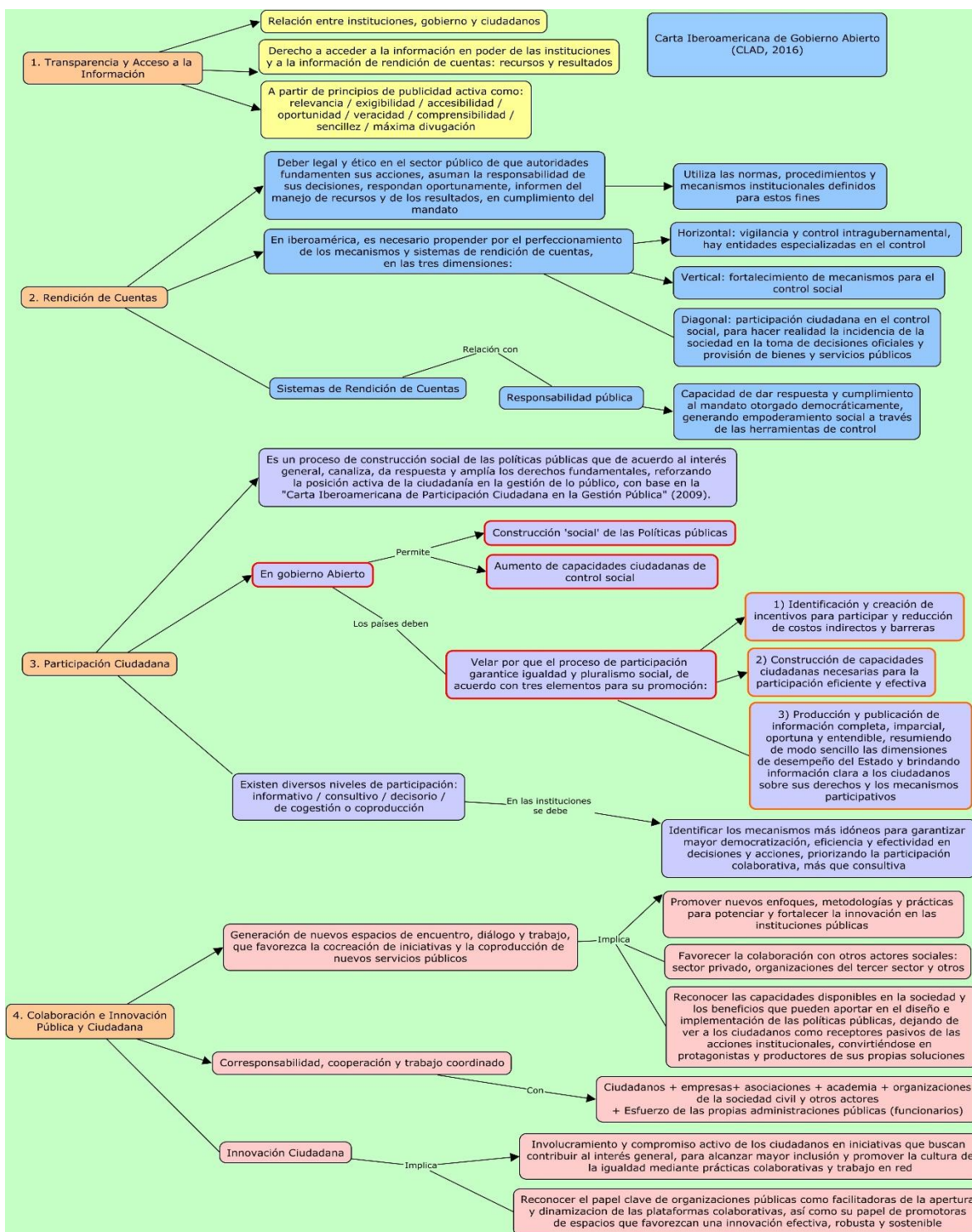
Fuente: Elaboración propia a partir de CLAD (2016).

Figura 2. Desglose de principios, componentes y beneficios del Gobierno Abierto, Carta Iberoamericana del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.



Fuente: Elaboración propia a partir de CLAD (2016).

Figura 3. Desglose de pilares del Gobierno Abierto, Carta Iberoamericana del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.



Fuente: Elaboración propia a partir de CLAD (2016).

De acuerdo con la CLAD (2016), la gobernanza, apuntando a la capacidad del sector oficial de satisfacer suficiente y apropiadamente las necesidades de sus ciudadanos, se circunscribe al desarrollo sostenible de las naciones del mundo. Es decir, que para que en verdad una nación pueda considerarse desarrollada, porque logra mantener un estándar alto de desarrollo o también, porque es capaz de impulsarlo es imprescindible que el gobierno cuente con un conjunto de herramientas materiales, organizacionales, de interacción local e internacional y de talento humano que le permitan el cumplimiento de sus fines misionales como Estado.

La gobernanza es un fundamento del desarrollo, y de su significado se desprende la relación con la gestión, ya que el término implica una gestión ajustada a los principios de la administración pública, eficaz y eficiente, capaz de garantizar la calidad en las actuaciones del Estado, para satisfacción de los ciudadanos. En esta dimensión de la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, es que se sitúa la importancia de la tecnología, como instrumento para potenciar el buen gobierno.

Naser y Concha (2014) trabajaron el impacto de la tecnología en el desarrollo sostenible de América Latina, indicando que se logra una paulatina transformación de los países de la región, a través de retos frente a la adopción de una nueva cultura digital y a los requerimientos de infraestructura tecnológica para llevar a cabo los cambios. Sin embargo, se destacan los logros en materia de eficiencia y transparencia en diversos campos, especialmente en el de la transparencia en el manejo de los recursos, gracias a la adopción de políticas de buenas prácticas integradas con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC's.

El rol de la tecnología en el nuevo escenario de las políticas públicas se puede comprender desde dos dimensiones: la de medio y la de canal. En el primer caso, opera como un instrumento que permite el manejo adecuado de la información, en cuanto a su recepción, procesamiento y almacenamiento, de manera que se mejora ostensiblemente la capacidad de síntesis para la gestión, así como la disponibilidad y oportunidad de los contenidos.

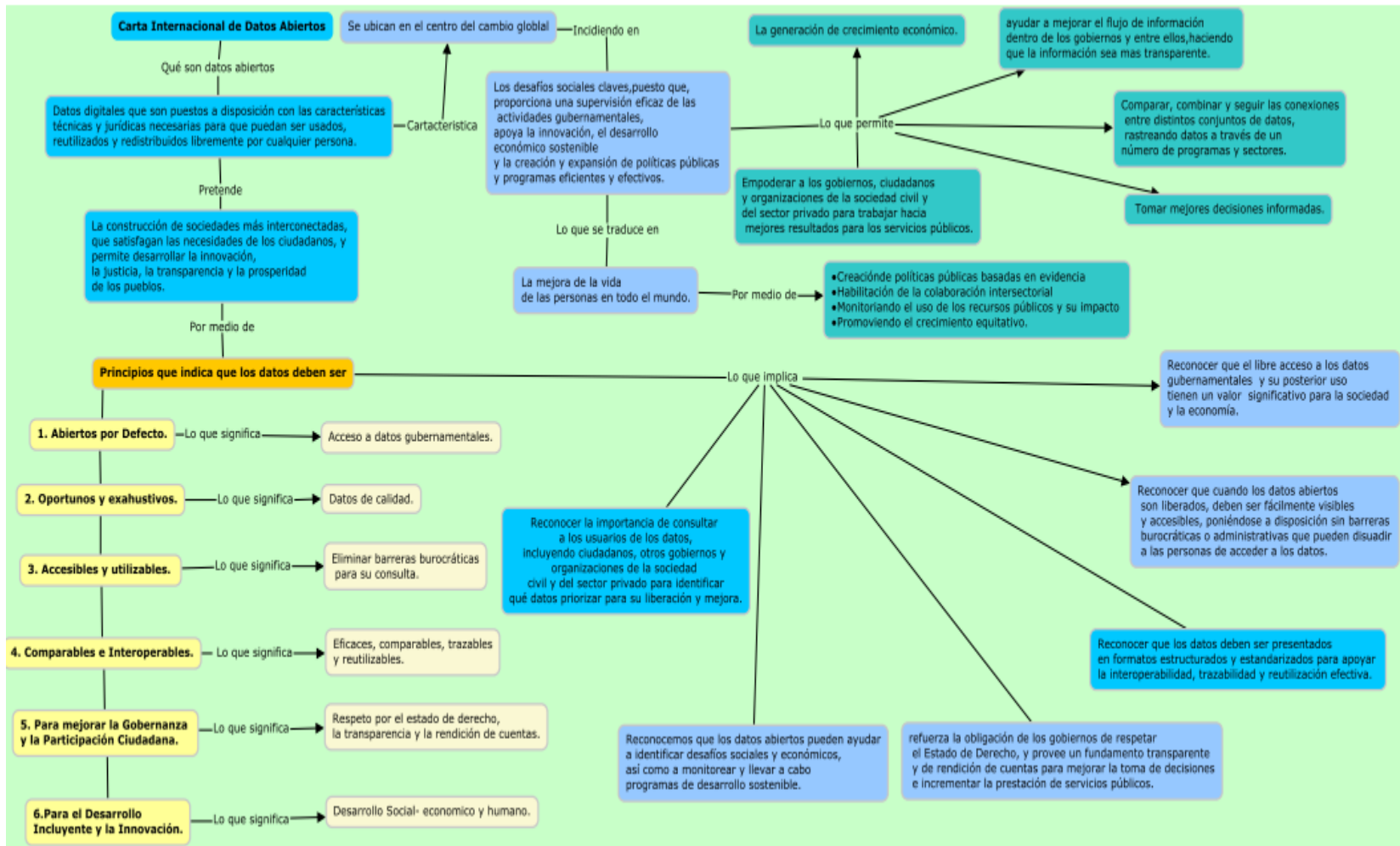
Una de las más importantes expresiones del carácter de instrumento de información es la adopción de un sistema de datos abiertos, disponible para la ciudadanía, que permite ampliar el conocimiento de los hechos atinentes al desempeño de las entidades oficiales y las autoridades del sector público, que son elegidos por los ciudadanos, y a quienes deben cumplir con la rendición de cuentas. Los principios de la “International Open Data Charter” se analizan en la Figura 4, los cuales corresponden al marco de referencia de este tipo de sistemas.

En cuanto al canal, la tecnología es la vía para facilitar, agilizar y potenciar la comunicación con los ciudadanos, permitiendo que la gobernanza sea un proceso real. Oszlak (2013) indica cómo se da la transformación de la gestión pública a través de la dinamización de las actuaciones del Estado y de su relación con la sociedad, evidenciando los logros en esta materia por la integración de la tecnología, como se puede observar en la Figuras 5 y 6. Estos van desde la mejora en los tiempos de las actividades y de respuesta, hasta la optimización de la articulación entre las entidades oficiales para la prestación de bienes y servicios públicos.

Como puede observarse, la integración de la tecnología a los procesos de la gestión pública presupone un importante cambio institucional, no se trata sólo de la capacitación de los funcionarios en el uso de las herramientas, sino de una nueva cultura organizacional enfocada en la participación ciudadana y la gestión bajo el modelo de gobierno abierto. Gelanzé (2014) ha estudiado el tema de la cultura organizacional en las instituciones públicas y encuentra que esta dimensión es determinante para la explicación del quehacer del gobierno y del impacto de su gestión.

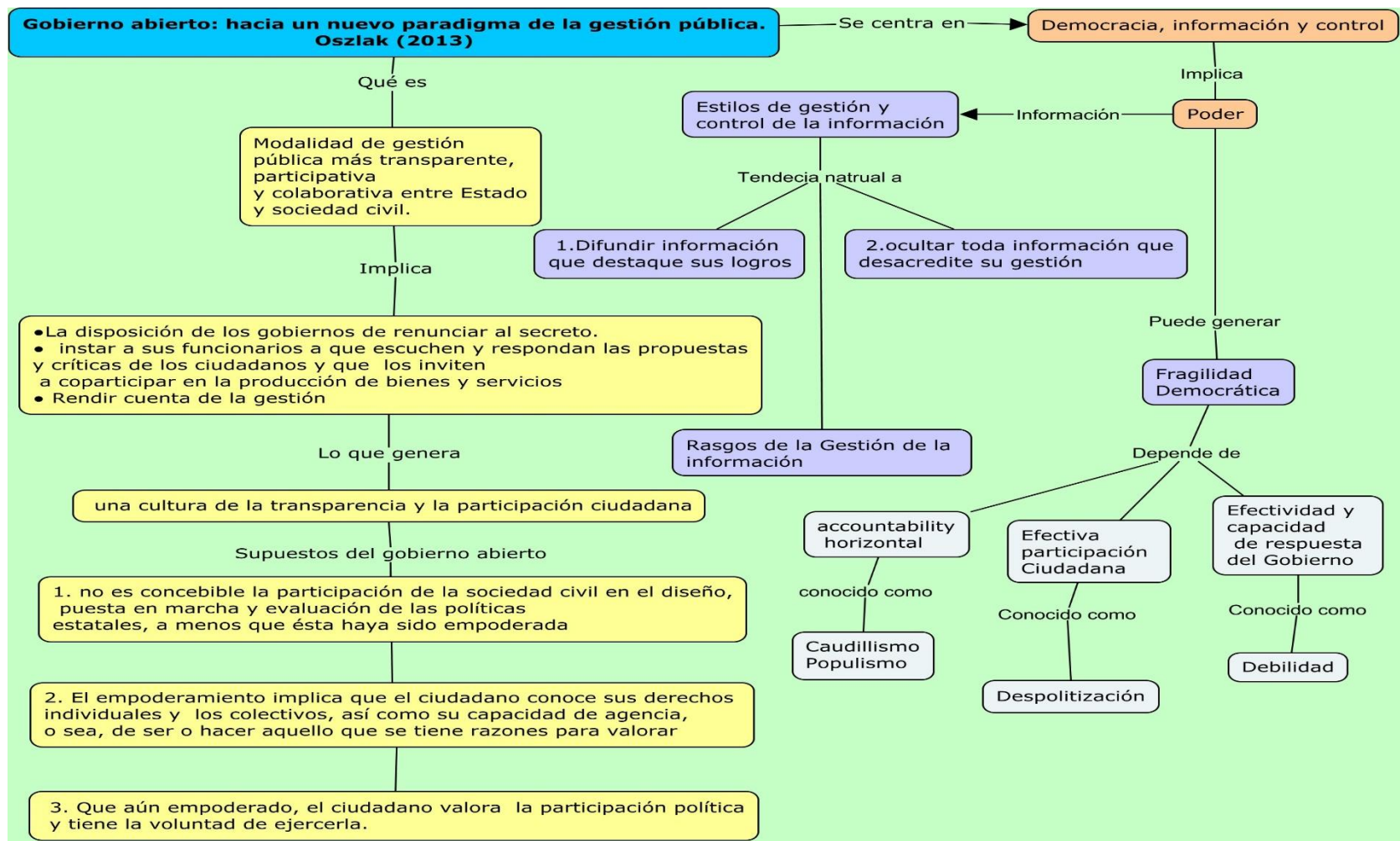
En el mismo sentido de las organizaciones privadas, el centro de su desempeño, crecimiento y sostenibilidad está estrechamente vinculado con su cultura y el desarrollo del talento humano, más que con otros factores. Una cultura acorde con el contexto y los objetivos misionales de las entidades, en este caso oficiales, es fundamental para la eficiencia y la calidad de la producción de bienes y servicios sociales a cargo del Estado (Gelanzé, 2014).

Figura 4. Principios y elementos de la Carta Internacional de Datos Abiertos.



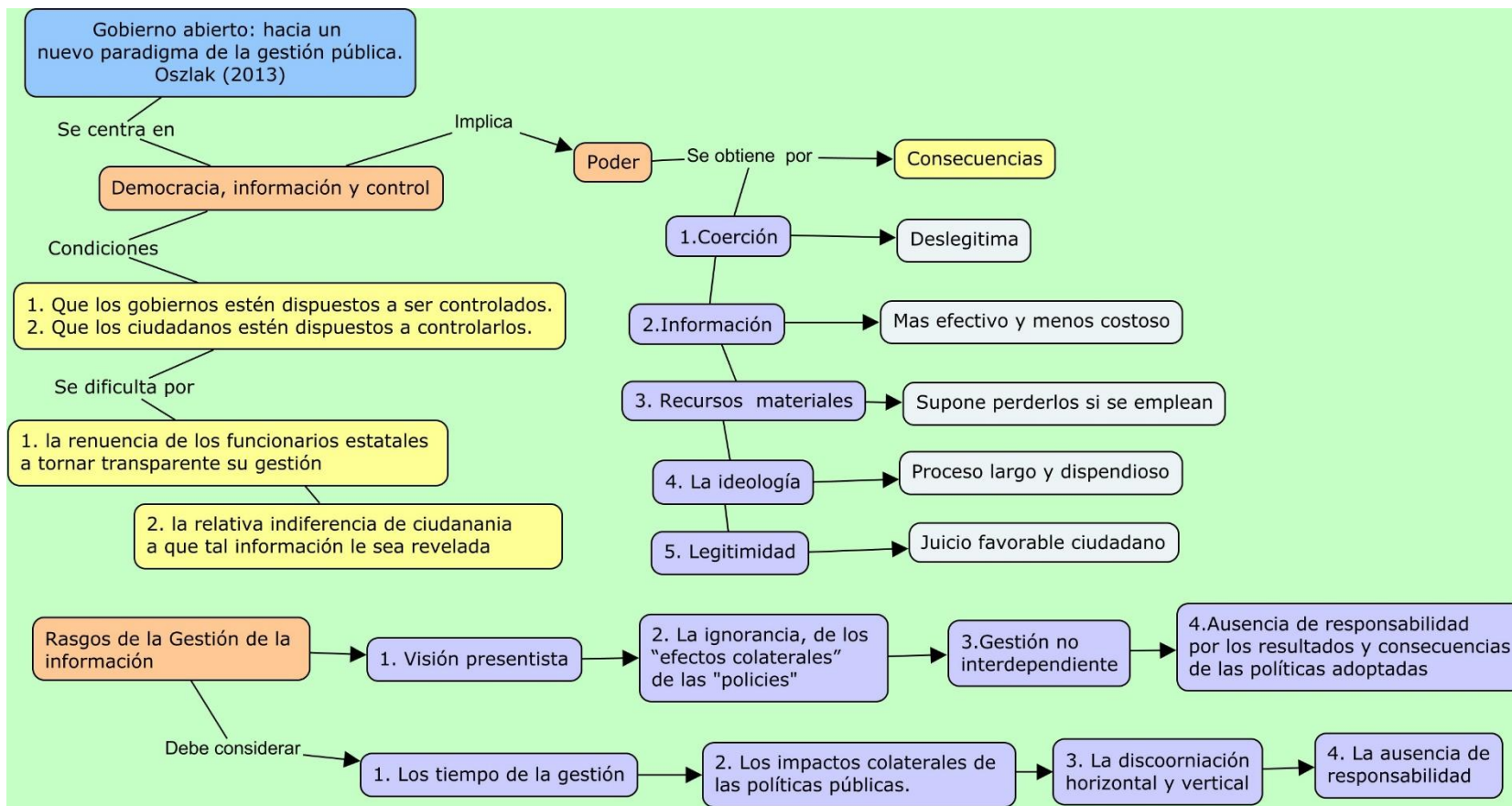
Fuente: Elaboración propia a partir de IODC (2015).

Figura 5. Caracterización del Gobierno Abierto.



Fuente: Elaboración propia a partir de Oszlak (2013).

Figura 6. Elementos de Democracia en la Caracterización del Gobierno Abierto.



Fuente: Elaboración propia a partir de Oszlak (2013).

El gobierno abierto es también una expresión actual de la cultura organizacional de las instituciones públicas que adoptan una gestión participativa, integradora de la comunidad y capaz de aprovechar la tecnología para sus fines misionales. En consecuencia, este “supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, y buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo” (CLAD, 2016; 2).

El cambio institucional cultural implica una redefinición operacional y de los procesos en función de la efectividad y la calidad de los servicios. En este sentido, la adopción de políticas de gobierno abierto, en los que se da un óptimo aprovechamiento de la tecnología para el mejoramiento de las políticas públicas participativas, está ligada, indisolublemente a los conceptos de “democratización” y de “profesionalización” de la función pública.

De lo anterior se puede inferir la complejidad del proceso, por lo que organismos internacionales han diseñado formulaciones teóricas que buscan fundamentar las iniciativas prácticas de gobierno abierto en las instituciones oficiales de cada país. La “Open Government Partnership” es la iniciativa multilateral que ha generado y compilado los principales lineamientos para el desarrollo del gobierno abierto.

Esta Alianza internacional, de la que Colombia hace parte, brinda apoyo para la construcción e implementación de planes nacionales de gobierno abierto, teniendo una alta incidencia en Europa y América (OGP, SF), además de tener una agenda para promover la adopción de este tipo de estrategias. La labor del organismo toca temas sensibles relacionados con este nuevo enfoque de gestión oficial, como la lucha contra la corrupción, la democracia, las políticas sociales, la educación, el género, la inclusión y los recursos naturales.

Estos temas se trabajan desde la perspectiva de la información y la tecnología, de modo que éstas se ponen al servicio del cumplimiento de objetivos de desarrollo en estos campos, facilitando el diagnóstico de la situación en que se encuentra cada país, región o

territorio con respecto a cada uno de ellos, y proponiendo estrategias apoyadas en los recursos tecnológicos para mejorarla.

Para mencionar sólo dos ejemplos al respecto, pueden observarse las estrategias de lucha contra la corrupción y la educación. En el primer caso, la existencia de datos abiertos y la obligatoriedad de presentar los datos de los recursos públicos en cuanto a las contrataciones y ejecuciones de los presupuestos oficiales, incide en la transparencia y disminución de este fenómeno, brindando información oportuna a los organismos de control y a los ciudadanos.

En cuanto a la educación, las políticas de gobierno abierto permiten conocer los indicadores de este servicio y sus necesidades, así como enfocar las herramientas tecnológicas hacia un mejor desarrollo del sector; de este modo se contribuye a valorar la incidencia de las políticas públicas educativas y a su planificación más ajustada al escenario en la que se va a implementar.

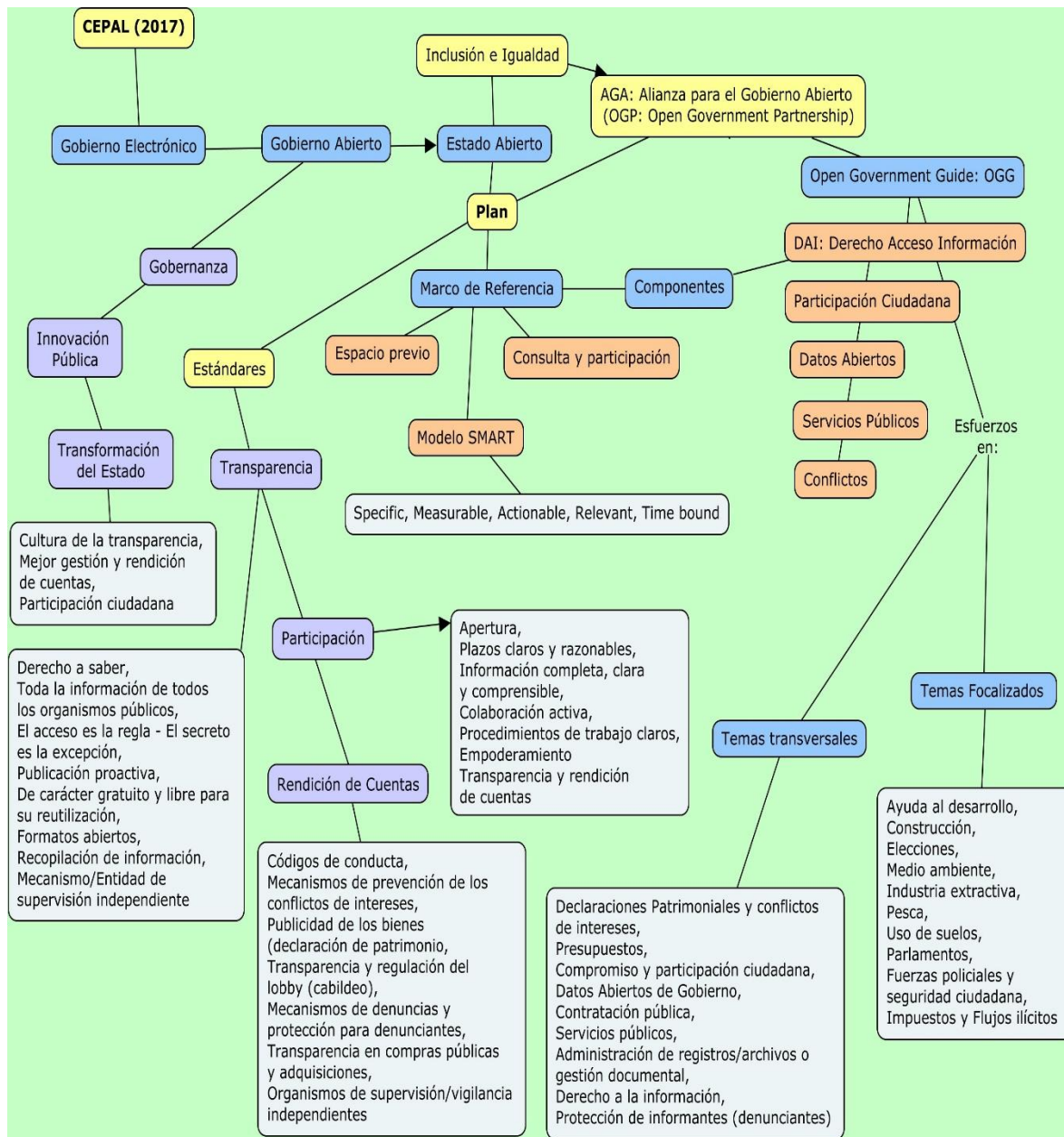
Por su parte, la CEPAL (2017) diseñó una hoja de ruta específica para el diseño e implementación de políticas de gobierno abierto en el caso de América Latina y el Caribe, cuya propuesta esencial es descrita a través de la figura 7. Para la región, este tipo de estrategias son sustanciales en términos de la relación entre la gobernanza y la gobernabilidad con el desarrollo, mencionado anteriormente, dado que este sigue siendo una necesidad para los países que la componen.

Considerando los planteamientos del organismo latinoamericano es importante que la adopción de estrategias de gobierno abierto en una entidad oficial responda a un proceso de planificación específico para tal fin, que se proponga desarrollar un programa orientado hacia la participación, supeditando la iniciativa tecnológica a los objetivos que correspondan a las entidades, de modo que los sistemas implementados tengan su razón de ser en el servicio al ciudadano, más que en la actualización de los equipos y recursos para trabajar.

Esto implica la comprensión de la complementariedad entre la tecnología y el proceso organizacional, más que una contraposición entre las dos dimensiones de la gestión

pública, pues no se trata de que el modelo de servicio sea lo único importante, con cualquier tecnología, sino que ésta se utilice de modo tal que permita potenciar el servicio hacia la calidad; debe tenerse en cuenta este planteamiento debido a que el gobierno abierto es un canal para un Estado más eficiente, con mayores capacidades, que desarrolla un vínculo más estrecho frente a la comunidad.

Figura 7. Procesos de Gobierno Abierto, Según CEPAL (2017).



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2017).

Bajo este enfoque, CEPAL (2017) señala que los criterios esenciales para el plan han de ser el derecho de los ciudadanos a la participación, a la información y a la recepción de servicios públicos de calidad, lo cual se facilita por la disponibilidad de datos abiertos,

estrategias de transparencia y buenas prácticas en la gestión de la información y los servicios, planteando la necesidad de contar con estándares de gobierno abierto y enfatizando en el fortalecimiento del talento humano a cargo de dicha gestión.

### **1.1 El proceso colombiano del gobierno abierto.**

La incursión del país en la dinámica de transformación de las instituciones con proyección al gobierno abierto es reciente, pero se ha dado a la par de las tendencias mundiales, lo que permite considerar que no hay un rezago en comparación con otros países del mundo. De hecho, América Latina ha sido una región en la cual se ha evidenciado interés y esfuerzo por avanzar en este sentido, como se puede constatar a través de los que están diseñando o implementando planes de acción, a partir de su participación en la Alianza (OGP, SF).

Colombia está en el segundo grupo de países: los que están implementando el plan de acción, junto con Perú, Argentina y México, y ello corresponde a la primera administración del presidente Juan Manuel Santos. En 2011 se incluyó al país como participante de la Alianza (OGP, SF) y comenzó el desarrollo de compromisos y temas cubiertos bajo la cooperación con este organismo.

Los esfuerzos desde el gobierno nacional se integraron en el Plan de Desarrollo, “Prosperidad para Todos”, que se expidió a través de la Ley 1450 de 2011. El plan se establece bajo la premisa del “buen gobierno”, generando lineamientos y disposiciones para el ejercicio de una administración pública transparente y efectiva, bajo consideraciones de calidad en el desempeño de entidades y funcionarios.

Como uno de sus ejes transversales, el plan de desarrollo expresa: “necesitamos buen gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el gobierno y el ciudadano” (DNP1, 2011; 22); se desarrolla el planteamiento central del plan en términos de “institucionalidad y buen gobierno”.

Desarrollando el concepto de buen gobierno, dentro del plan se establecen los lineamientos estratégicos entre los que se destaca el fomento al uso de las TIC's, en el área de “conocimiento e innovación”. En el mismo, se plantea la estrategia desde la perspectiva público privada, pero se indica que se mantendrá el programa de gobierno en línea que ya se estaba implementando desde el gobierno anterior, a cargo del ministerio correspondiente, con el fin de ampliarlo al territorio nacional y mejorar la gestión pública, especialmente los trámites.

Dentro del plan también se plantea la gestión eficiente de los servicios en línea del gobierno, puesto que no se trata simplemente de la disponibilidad de los mismos sino de un uso cada vez más frecuente y efectivo por parte de los usuarios, de modo que puedan solventar sus dudas, realizar trámites, recibir información y obtener soluciones a las gestiones que adelantan con satisfacción. Aunque en principio se maneja el proceso con énfasis en el sector de transporte, también se destina un apartado específico para generar lineamientos que incentiven el uso de las TICs en los servicios de otros sectores, incluyendo todas las áreas de gestión del Estado.

Concluyendo estas disposiciones, en el plan se define que “todas las entidades de Administración Pública de que trata el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, deberán adelantar las acciones para avanzar en la implementación de la estrategia del Gobierno en Línea, sujetándose a los lineamientos y estándares que para el efecto disponga el Gobierno nacional a través del Programa de Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” (DNP1, 2011; 165).

Posteriormente se promulgaron normas atinentes a la profundización del gobierno abierto como la Ley 1474 de 2011 conocida como el estatuto anticorrupción que abre las puertas para la transparencia en datos en el manejo de recursos públicos, en especial frente a la contratación oficial y los delitos contra el erario público, el control social y los organismos de vigilancia y control. También se encuentra la Ley 1437 del mismo año, donde se disponen lineamientos para el ejercicio del derecho a la información por parte de los ciudadanos y la Ley 1712 de 2014 que consagra principios y derroteros de transparencia, a través de la información.

En consonancia con el plan de desarrollo y estas normas, igualmente se emitieron decretos que reorientaban la operacionalización de las funciones en las entidades públicas como el Decreto Nacional 19 de 2012, en el cual se establece el mejoramiento en los servicios de trámites, el Decreto Nacional 1510 de 2013 que regula procedimientos específicos para la contratación pública y el Decreto Nacional 2573 de 2014 que profundiza las estrategias de gobierno en línea.

## **Capítulo 2. Aspectos esenciales de la planificación e implementación de políticas públicas en Soacha, Cundinamarca**

El caso municipal de Soacha es esencial para el análisis de las políticas públicas de gobierno abierto, debido a que los recientes gobiernos locales han asumido un compromiso profundo con las tareas de la descentralización administrativa y de la modernización institucional, una vez se comenzó la implementación de la transformación de las instituciones colombianas a partir de la Constitución Política de 1991.

Rozo (2018) explica que el desarrollo de la ciudad y sus políticas públicas están estrechamente relacionados con la proximidad con la capital, Bogotá, D. C., partiendo de una condición de zona industrial en la cual convergieron actividades que contribuían a fundamentar los procesos económicos regionales, y que posteriormente, se fueron modificando hasta configurar un espacio en que los ciudadanos fueron acoplándose a un modelo natural de convivencia dentro del municipio, que implicaba trabajar e incluso estudiar o desarrollar tareas personales fuera, y solo llevar a cabo actividades habitacionales en el lugar.

Estas condiciones se fueron configurando durante la primera década del presente siglo, pero la ciudadanía y los gobiernos locales estuvieron más interesados en consolidar un modelo municipal con mayor articulación y desarrollo propio, que vinculara más a las personas y generara un espacio multidimensional para la integralidad de la vida de todos sus habitantes, impulsando el bienestar.

Para estudiar lo anterior, es necesario considerar dos dimensiones interrelacionadas: en primer lugar, la transformación de las instituciones públicas locales, que permite a los gobiernos municipales poder cumplir sus fines misionales en el escenario de la descentralización, lo que implica su liderazgo para formular y gestionar procesos de integración social y desarrollo.

En segunda instancia, los planes de desarrollo municipales, como ejercicios de planificación de las políticas públicas, acordes con la visión sobre el municipio y su deber

ser, así como con el proyecto conjunto de desarrollo de la sociedad soachuna. Con el análisis de estas dos dimensiones, se llega a la situación actual en que se llevan a cabo estrategias de gobierno abierto, estrechando la articulación entre las instituciones locales y la ciudadanía.

En cuanto a la transformación de la estructura institucional, Rozo (2018) identifica tres etapas, intermediadas por ajustes a la misma. La primera de ellas abarca desde la fundamentación del cambio de la organización tradicional hasta 1995, cubriendo el momento en el cual se da la primera importante fase de reformas tras la consolidación del proceso de descentralización a través de la Constitución Política.

Como en el resto del país, Soacha tuvo sus primeros comicios electorales en 1988 y su primer alcalde elegido por voto popular, presentó ese mismo año un proyecto de modernización administrativa del municipio, a tono con el proceso de transformación que se daba a nivel nacional. Gestionado ante el concejo municipal, el 1 de enero de 1989 entró en vigencia el Acuerdo 13 de 1988, producto de dicha gestión (Rozo, 2018).

El cambio implicó una distribución horizontal de responsabilidades funcionales, que incluía las secretarías general, de gobierno, de planeación, de servicios administrativos, de obras públicas y de educación, además de la tesorería municipal. El interés primario era el control directo de las obras de infraestructura y desarrollo de Soacha, así como la dinamización de las finanzas públicas a través de la tesorería, asumiendo los roles de un gobierno local activo.

Luego de esta primera etapa, en 1995 se planteó por parte del alcalde municipal de la época, una segunda reforma que buscaba consolidar nuevos procesos de fortalecimiento institucional local, y que da origen a la segunda fase de la estructura orgánica de la administración pública municipal, según Rozo (2018), la cual cubre el periodo de 1996 hasta 2002.

En la segunda etapa, se desarrollaron avances en la configuración de un sistema ejecutivo local que asumiera de modo eficiente las responsabilidades atribuidas en materia de política social, básicamente por la administración de transferencias desde el gobierno

central, para salud, educación y otras prioridades del gasto en salubridad y desarrollo de los municipios.

La reforma implicó un dinamismo profundo en la política social, y la consecuente mayor interacción con la ciudadanía, así como una complejización de los servicios y procesos que se llevaban a cabo por parte de la administración municipal, a través de la especialización de los mismos en diversas dependencias definidas por su campo de acción. Las nuevas oficinas creadas (16 direcciones) estaban articuladas a las secretarías previamente operando, se creó la secretaría de desarrollo social, mujer y participación comunitaria y se articularon institutos de deporte y recreación, así como de vivienda (Anexo 1).

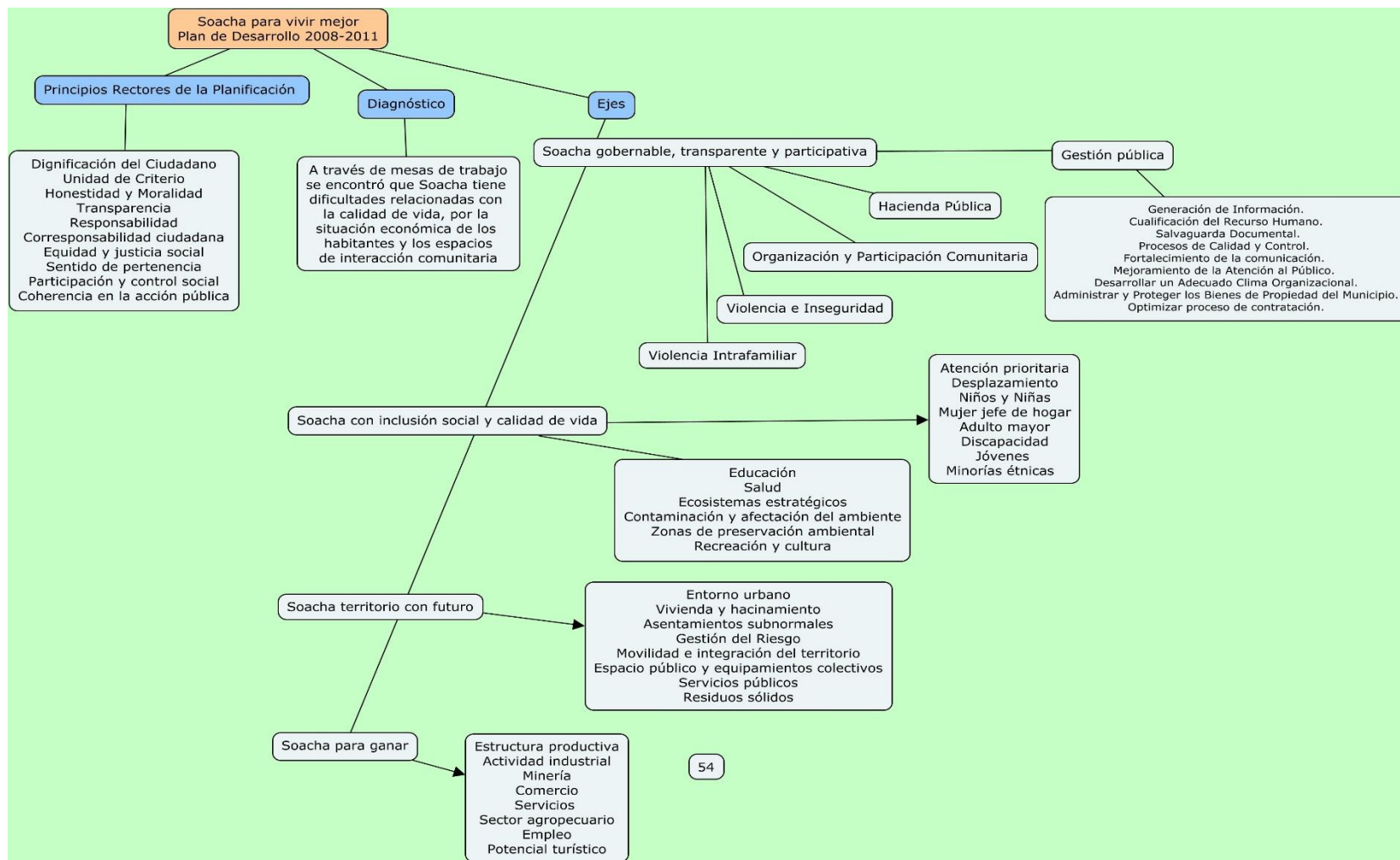
Un elemento esencial de la transformación, es la incorporación de la oficina de control interno, a la que se atribuye un rol asesor, para el mejoramiento de la gestión y la efectividad de las actividades de la administración y por ende de las políticas públicas y su impacto dentro de la comunidad. Esta nueva estructura correspondió a la complejidad de los procesos que en su momento ya estaban a cargo de los gobiernos locales, demandando unas instituciones con mayor capacidad, liderazgo y proyección.

En 2002 se gestó la reforma más reciente, en el mismo sentido de la modernización y el mejoramiento operativo de la administración municipal. Con ello se da la última fase identificada por Rozo (2018) de 2003 hasta la actualidad. En este proceso, fue esencial la especificación de funciones de las entidades, generando claridad y mayor ordenamiento en la estructura orgánica, para optimizar el cumplimiento de las instituciones locales. El organigrama actual está presentado en el Anexo 1.

De lo anterior, se puede concluir que los gobiernos locales se han interesado por ajustarse paulatinamente al nuevo escenario de la administración pública con fortaleza territorial / local, asumiendo su compromiso con las responsabilidades que se van presentando en el desarrollo de la descentralización. En este sentido y de acuerdo con lo expresado anteriormente, los planes de desarrollo locales deben ser analizados para

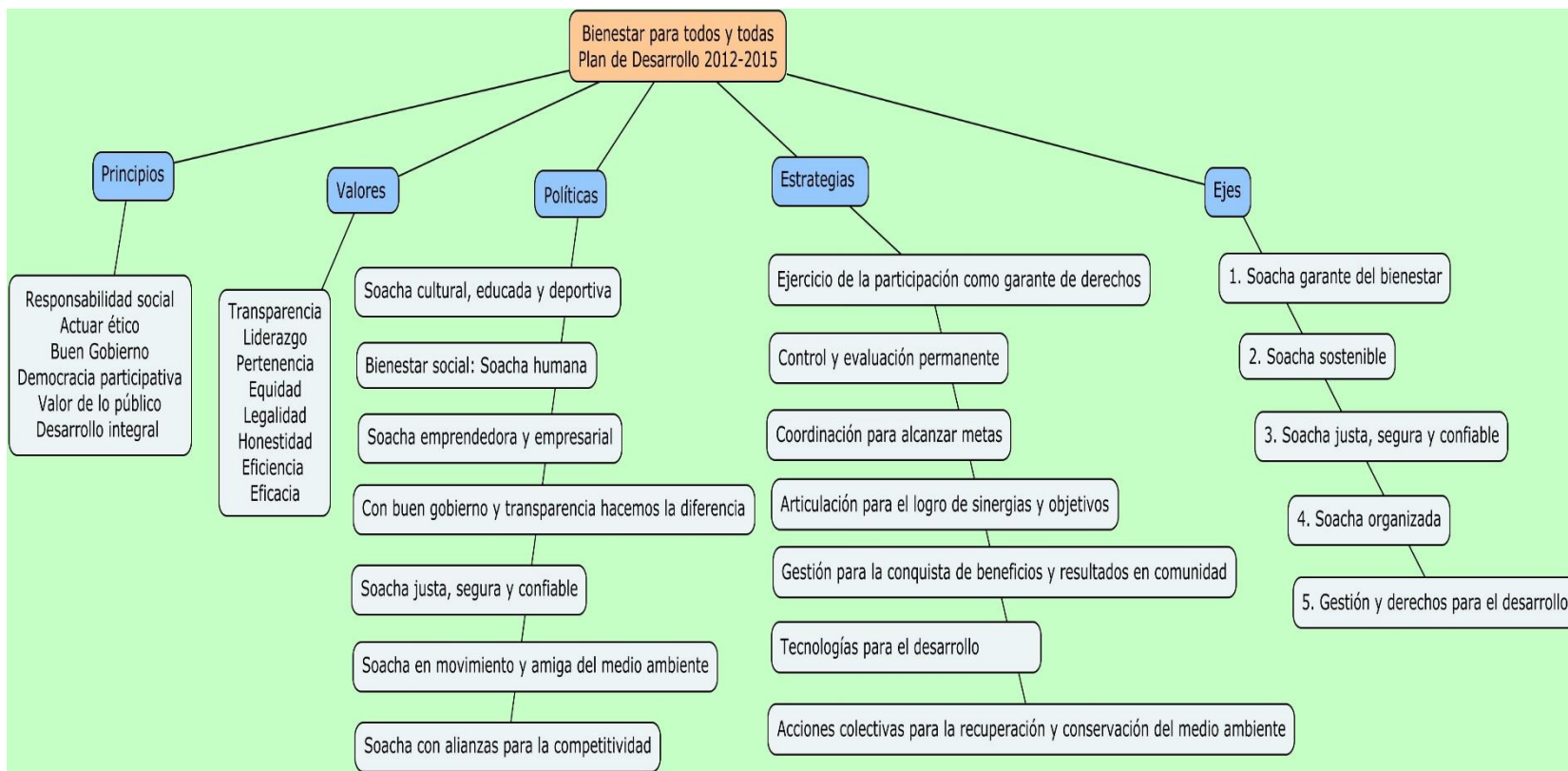
observar cómo la administración local planifica y gestiona el desarrollo en conjunto con los ciudadanos.

Figura 8. Síntesis del Plan municipal de desarrollo 2008-2011, Soacha para vivir mejor.



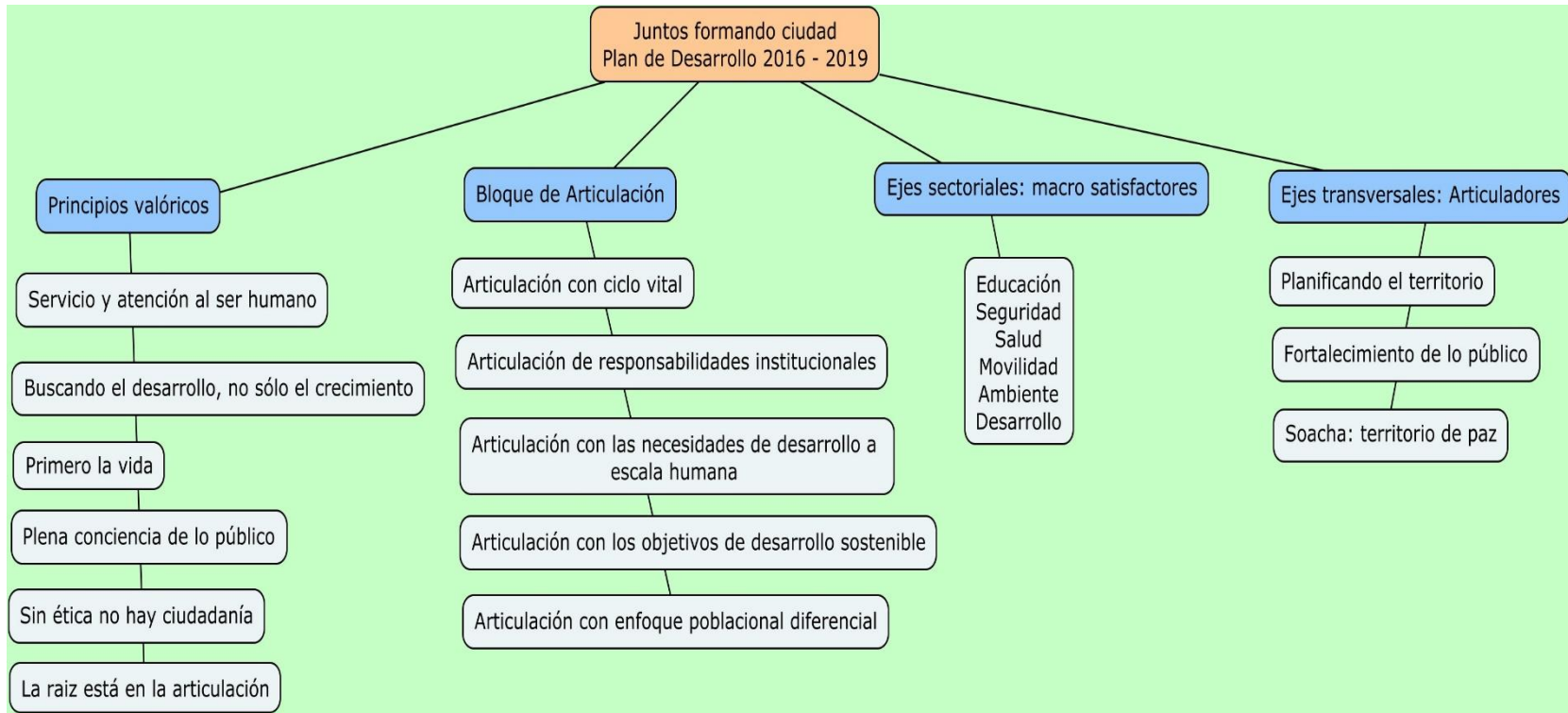
Fuente: Elaboración propia con base en Concejo municipal de Soacha (2008).

Figura 9. Síntesis del Plan municipal de desarrollo 2012-2015, Bienestar para todos y todas.



Fuente: Elaboración propia con base en Concejo municipal de Soacha (2012).

Figura 10. Síntesis del Plan municipal de desarrollo 2016-2019, Juntos formando ciudad.



Fuente: Elaboración propia con base en Concejo municipal de Soacha (2016).

Los contenidos de los planes de desarrollo municipal están sintetizados en las figuras 8, 9 y 10. El plan 2008-2011, “Soacha para vivir mejor”, se estableció específicamente en este sentido, definiendo las estrategias de desarrollo en función del concepto central de vivir mejor, y con relación a brindar a la ciudadanía espacios locales para una convivencia integral, más allá de solo residir en las noches, como se había mencionado.

Textualmente, su objetivo general explica que “el Plan de Desarrollo “Soacha Para Vivir Mejor”, busca establecer los mecanismos e instrumentos necesarios para la construcción de un Municipio altamente incluyente, productivo y competitivo, soportando sobre sus ventajas como Ciudad Industrial y Agro Industrial con una mejora sustancial en su oferta ambiental, rural y urbana, al igual que de las infraestructuras viales y de servicio, fortaleciendo las condiciones del capital humano con que se cuenta para obtener los elementos necesarios que fortalezcan el capital social del Municipio en su conjunto y de la Ciudad en particular, como condición indispensable para la consecución de una alta calidad de vida sostenible de largo plazo, con base en una Administración eficiente, eficaz y transparente, donde las ciudadanas y ciudadanos, la Administración y los sectores sociales y productivos actúen conjuntamente en favor del servicio público” (Concejo Municipal de Soacha, 2008; 2).

Esta referencia esencial evidencia que la reforma administrativa de las instituciones locales estuvo pensada para integrar a la ciudadanía, y promover el bienestar, a través de la articulación de la economía local, con las demás dimensiones de la vida social del municipio. Se plantea directamente que el capital humano se traduzca en capital social local, por lo que los gobiernos locales y los habitantes deben actuar en consecuencia, lo que implica, en términos del plan, que se supere una visión tradicional sectorial del desarrollo, por una conjunta del municipio.

La apuesta desde este plan de desarrollo comprende el concepto de desarrollo territorial como eje articulador de las estrategias a partir de la misión y visión de ciudad que se construyeron colectivamente, convocando la ciudadanía y la totalidad de los funcionarios líderes del gobierno local y que refleja los valores esenciales de la administración: la misión

pone a las entidades públicas al servicio de la dignidad ciudadana, impulsa el bienestar y se basa en la confianza ciudadanos – instituciones. La visión por su parte, apunta hacia el desarrollo local, para ser multiplicado regionalmente.

Una de las acciones que se propone este plan es el de creación de la página web municipal, que en la actualidad está operando, hay también propósitos relacionados con el manejo y producción de información y con el estrechamiento de los vínculos con los ciudadanos, lo cual se maneja de modo supeditado a una amplia política social que se establece mediante el plan, como requisito para el vivir mejor en el municipio.

El siguiente plan de desarrollo, 2012-2015, “Bienestar para todos y todas” se establece como una continuación de los principios y proyectos que venían siendo trabajados a través del plan anterior. No obstante, este plan se construye siguiendo los lineamientos de formulación más ajustados a la normatividad nacional, en cuanto a plan estratégico, plan de inversiones y plan evaluativo.

La misión se transforma a una que expresa directamente el principio del buen gobierno, el cual tiene como uno de sus principales fundamentos el gobierno abierto. Se enfatiza la función social del gobierno local para el bienestar ciudadano y la consolidación de la confianza en las instituciones. Sin embargo, el cambio sustancial se encuentra en la visión, mediante la cual se plantea que el aspecto económico está supeditado a un propósito de calidad de vida, haciendo la ciudad “atractiva para vivir, visitar y disfrutar”, a partir de educación, bienestar, emprendimiento, multiculturalidad y gestión del territorio.

Entre las estrategias se destaca la formulación de la tecnología como herramienta del desarrollo, universalizando el acceso en frentes sociales e institucionales. En los cinco ejes constitutivos del plan (Figura 6) se encuentra relacionada transversalmente esta herramienta, en la dimensión de seguridad, se menciona el fortalecimiento y mejoramiento de capacidades de los organismos de policía y justicia, a través de la oportuna reacción y accesibilidad, mejorando las infraestructuras tecnológicas para estos fines. Igualmente, es de mencionar que se trabaja una política de calidad y servicio al ciudadano, también relacionada con la optimización de procesos.

En la actualidad, dentro del plan vigente, Juntos formando Ciudad (2016-2019) se ratifica la visión social del desarrollo, en cuanto a educación y cultura como ejes de la iniciativa administrativa local. A través de una cultura de la identidad y la pertenencia soachuna, se plantea la construcción de una nueva ciudad, a partir de ideales de respeto por el municipio. El objetivo es el cierre de brechas socioeconómicas, para lo que el eje fundamental es la educación.

Los ciudadanos están en el centro de la estrategia y, por tanto, su bienestar es la función de las instituciones y deben ser articulados a los procesos de desarrollo, consolidando el enfoque que se ha venido manejando en el municipio desde que inició su transformación en el escenario de la descentralización. El servicio al ciudadano, entonces, pasa a ser uno de los principios y uno de los ejes articuladores transversales es el fortalecimiento de lo público.

A través del plan se consolidan procesos ciudadanos y el propósito, esencial en el contexto de Soacha, de articulación entre la ciudadanía y las instituciones locales, de modo que los esfuerzos de gobierno abierto están enmarcados en los lineamientos esenciales que se han manejado dentro de la reorganización administrativa municipal y también dentro de la planificación del desarrollo.

En implementación de lo anterior, se encuentra que la información y los procesos llevados a cabo bajo el enfoque de gobierno abierto se unifican dentro de la página web oficial municipal, <http://www.alcaldiasoacha.gov.co>. En la misma se encuentra una extensa disponibilidad de información de planificación y ejecución municipal, que cubre los sistemas de información y de rendición de cuentas, hacia los organismos de control y la ciudadanía.

Los documentos de referencia son descargables para la ciudadanía, están actualizados y se publican de acuerdo con la normatividad local relacionada, se encuentran además de los planes, los informes de ejecución, los anexos y las evaluaciones administrativas, junto con la información específica del municipio y del gobierno local.

Dentro del portal existen múltiples elementos de enlace interactivos para la ciudadanía, tanto en información, como la mencionada, como en servicios de las entidades. En el menú de atención al ciudadano se encuentran los diferentes procesos y apoyos que se brindan desde la alcaldía y sus dependencias, así como un enlace que refiere los servicios de atención en línea.

Los trámites y servicios están desarrollados por secretarías y en ellos se encuentran los datos para realizar procesos, especialmente de inscripción, registro y actualización. Uno de los servicios más completos e innovadores es el portal tributario, que, aunque tiene pocos procesos en línea, si se enfoca en los que representan un importante caudal de usuarios, como el impuesto predial. También se encuentra sistematizado el proceso de PQRS y se cuenta con un chat en horario de oficina, para interactuar con los ciudadanos e indicar pasos de los trámites, requisitos y actividades.

### **Capítulo 3: Propuesta: Sistema de Planificación de Políticas Públicas de Gobierno Abierto en Soacha, Cundinamarca.**

Considerando el capítulo 2, en que se observó la forma en que se han venido transformando las instituciones locales de Soacha, para el diseño e implementación de nuevas políticas públicas enfocadas en el desarrollo, la mayor conectividad y el estrechamiento de la relación entre la ciudadanía y las entidades oficiales, se puede considerar que el municipio cuenta con una base sólida, que le permite una reconfiguración de su proceso sociopolítico en esta materia.

Dicha reconfiguración, que sistematiza el proceso y lo consolida, puede ser denominada, de modo pertinente, una etapa de profundización del gobierno abierto, correspondiente a la propuesta que se construye a través de la presente monografía, como contribución e insumo para desarrollar una planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, a partir de la tecnología.

En este sentido, la propuesta va enmarcada en la gestión, tendiendo a la optimización de la administración de las organizaciones, en este caso del sector público a escala local. Ordóñez (2013) describe el diseño de las políticas públicas como un proceso en el que se articulan las relaciones de poder en las entidades oficiales y las capacidades de la ciudadanía para participar e incidir en todas aquellas decisiones que tienen que ver con su bienestar, en el contexto en el cual convive.

En la actualidad, en Colombia, el proceso que se sigue para el desarrollo de las políticas públicas debe ser participativo, en todas sus etapas, de planificación, ejecución y evaluación, partiendo de los planes de desarrollo de los diferentes niveles de gobierno, los cuales, a su vez, toman como referente el programa de gobierno que cada mandatario promueve durante la candidatura a una corporación correspondiente.

Para Soacha, en consecuencia, el plan de desarrollo municipal se debe derivar del programa de gobierno presentado por el candidato que sea elegido como alcalde, y ser coherente con los pilares de las políticas departamentales y nacionales en sus respectivos

planes de desarrollo, de acuerdo con el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 152 de 1994, que es la ley orgánica de planeación en el país.

La Ley 152 de 1994 contiene los procesos necesarios para la elaboración y el control de los planes de desarrollo nacionales, territoriales y locales, implicando la coherencia necesaria entre los mismos, así como la necesidad de que los programas, actividades y proyectos de las entidades oficiales se diseñen e implementen permitiendo la puesta en marcha de dichos planes, articulando los diferentes esfuerzos oficiales hacia los objetivos y estrategias contenidos en ellos.

Los procesos de planificación, ejecución y control de las políticas públicas descritos en la ley, se pueden comprender dentro del proceso definido por Ordóñez (2013) que parte de la existencia de un “problema público”, el cual amerita una política para su intervención y solución. Este tipo de problemas son múltiples, y pueden ser evidentes o tácitos, implicando un proceso de maduración para ser identificados.

La identificación del problema público (o de un conjunto de ellos para configurar un plan de desarrollo) requiere necesariamente de la visualización del mismo, de sus causas y consecuencias, en especial, sociales, por parte de la comunidad y sus líderes y gobernantes, quienes son los delegados para abordarlo y solucionarlo. Lo que significa, la mayoría de las veces, que se requiera disponer de un conjunto de procedimientos para la identificación, definición e ilustración de cada problema, con el fin de planificar los objetivos y rutas con los que se debe trabajar sobre el mismo.

La propuesta de la presente monografía corresponde también a un problema, que se enmarca en la gestión pública: dados unos avances en la comprensión y asimilación del gobierno abierto dentro de los procesos institucionales del gobierno local de Soacha, existe un reto en la sistematización de la experiencia y en la configuración de un sistema operacional caracterizado por la profundización de las estrategias de este tipo (del gobierno abierto).

La pertinencia del abordaje de este problema se deriva de la necesidad de dar una respuesta más efectiva a un objetivo siempre presente en las instituciones municipales, que

es gobernar en estrecha relación con la comunidad, generando procesos participativos, satisfacción con las políticas públicas y bienestar. La propuesta de gestión para el abordaje de este problema es metodológica.

Las propuestas metodológicas son comunes en el ámbito educativo e investigativo, orientadas hacia el desarrollo de estudios o hacia la formación. Algunos ejemplos de este tipo de análisis y modelos de trabajo en el escenario educativo son los de Sandí y Cruz (2016), frente a la innovación en la educación superior, así como Piqué y Forés (2012) quienes delimitan tipologías en este ámbito.

Marciniak (2016) trabaja sobre un modelo aplicado para curso virtual, en términos de las estrategias prácticas para que se motive el aprendizaje a través de una interacción eficiente y un acceso didáctico a los conocimientos, mientras que Aramburuzabala, Cerrillo y Tello (2015) aportan estrategias metodológicas, a partir de una reflexión sobre su pertinencia, con respecto a la sostenibilidad en la educación, la justicia y la formación humana y social, desde la responsabilidad con el entorno.

Estos ejemplos permiten considerar que, en la educación, las propuestas metodológicas van enfocadas en cómo desarrollar el proceso de intervención (el de enseñanza – aprendizaje) de una manera óptima, para que permita alcanzar los objetivos educativos. Por tanto, este tipo de propuestas se enfocan en conocer la mejor manera de formar en un contenido determinado, con un fin práctico, relacionado con dicho contenido.

La propuesta metodológica en la educación, permite a los educadores hacer su trabajo, de comunicar, explicar y apoyar la interiorización de conocimientos por parte de los estudiantes, para que los utilicen en su cotidianidad. Este modo de ver el proceso asociado a una metodología es pertinente también para las políticas públicas que, como en el caso del gobierno abierto, requieren de una pedagogía para trascender entre los ciudadanos.

La trascendencia se refiere al hecho de que los ciudadanos puedan comprender el mensaje que las instituciones les brindan, porque este es accesible a nivel comunicativo, desde el canal, la forma y el contenido. Igualmente, a que puedan participar de la

construcción de ese mensaje y de los desarrollos que de este se deriven: beneficiarse de los bienes y servicios públicos, hacer parte de actividades sociales, aportar en la planificación y evaluación de entidades y planes públicos, crear y adelantar proyectos, realizar control social, y todas las diferentes actividades en las que las comunidades deben ejercer sus derechos como ciudadanía.

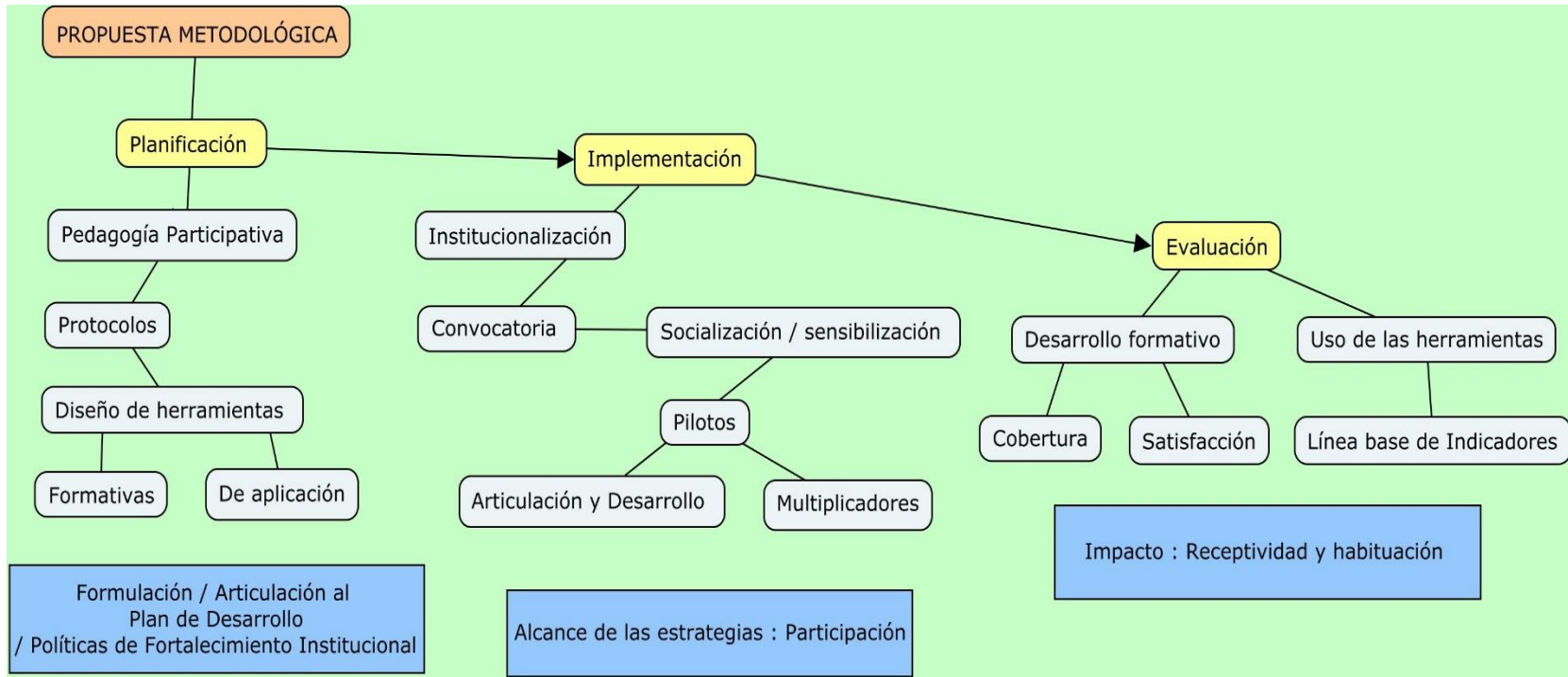
Algunas estrategias pedagógicas se han adelantado con estos fines, correspondiendo a propuestas metodológicas de participación y articulación ciudadana con las instituciones públicas. Álvarez, Rodríguez y Marrugo (2018) desarrollaron una de estas metodologías con el fin de fomentar una cultura de la transparencia en el país, como un ejemplo de la pedagogía en las políticas desarrolladas por las entidades oficiales.

La relación entre las estrategias pedagógicas en las políticas públicas es cada vez más frecuente y abarca diversos temas. Sobre la pedagogía de los derechos, han escrito Magendzo y Toledo (2015) y sobre la pedagogía de la participación son representativos los aportes de Valderrama (2013) y de Galeano (2008). Recientemente en el país se han establecido lineamientos para una pedagogía sobre la paz, más allá de los escenarios exclusivamente formativos.

De este modo, para las políticas de gobierno abierto, resulta factible, y, ante todo, pertinente, una propuesta metodológica que abarque una pedagogía sobre sus estrategias, las cuales deben estar enfocadas en informar, motivar y familiarizar a los ciudadanos de Soacha, de modo que se promueva la consolidación de los sistemas comunicativos bajo este tipo de enfoque de política y se propicie mayor participación y articulación con las instituciones locales.

En la figura 11 se encuentra la síntesis de la propuesta metodológica para la consolidación del modelo de gobierno abierto en Soacha. Esta está definida como un proceso secuencial, que describe la metodología a aplicar con relación a diferentes etapas de dicha propuesta.

Figura 11. Propuesta Metodológica para la Profundización del Gobierno Abierto.



Fuente: Elaboración propia.

### 3.1 Fase de Planificación de la Metodología

Considerando la nueva dimensión de las políticas públicas, la fase de planificación debe ser adelantada siguiendo los lineamientos participativos que corresponden a la planificación del desarrollo a nivel local. Por tanto, es necesario que el gobierno local pueda articular la propuesta metodológica dentro del plan de desarrollo que se formulará para el nuevo periodo administrativo, que comienza en 2020.

El fortalecimiento institucional hace parte de las políticas públicas que se avanzan en el municipio y, por tanto, es factible que éste se articule a los programas propuestos por los candidatos, porque en el municipio existe una cultura institucional de servicio, que se ha observado a lo largo del capítulo 2. En consecuencia, la metodología deberá ser articulada a los planteamientos sobre el cumplimiento de los fines misionales del gobierno local.

Los elementos que comprende la fase de planificación, implican el desarrollo de al menos los siguientes elementos:

- **Pedagogía:** las entidades oficiales deben plantear los principios y estrategias de la profundización del gobierno abierto a partir de un proyecto pedagógico que impacte la cultura organizacional de las entidades oficiales y también la cultura de la participación social mediante el uso de las herramientas tecnológicas. Por tanto, a manera de propuesta formativa, se debe definir el proceso pedagógicamente.
- El gobierno local debe conformar unos equipos de trabajo que generen protocolos de uso de las herramientas tecnológicas disponibles, e institucionalizar que la adquisición y desarrollo de nuevas herramientas esté acompañado de nuevos protocolos específicos. Esto porque en los portales disponibles, las instrucciones de uso son muy breves o inexistentes, de modo que, si bien los procesos son sencillos, pueden estar limitados a la participación de sólo un grupo de usuarios familiarizado con este tipo de instrumentos.

- **Diseño de herramientas:** la propuesta metodológica tiene como elemento esencial la conformación de equipos de desarrollo, que creen recursos audiovisuales y herramientas formativas que permitan a los usuarios un acceso informado a las mismas. Se trata además de fomentar el uso de la información para ejercer los derechos y la participación ciudadana, por lo que se puede certificar la formación, en procesos de conocimiento sobre instrumentos de control social, derechos, liderazgo comunitario, y otros que la administración municipal considere prioritarios para su gestión del desarrollo.

Las herramientas de aplicación comprenderían las nuevas dimensiones de servicios y trámites a los que se pueda acceder por medio de estrategias de gobierno en línea y que correspondan a las prioridades del desarrollo y el mejoramiento de la gestión institucional.

### **3.2 Fase de Implementación de la metodología**

Una vez se cuenta con el diseño definido en la primera fase de planificación, es necesario que los productos generados en esta fase se expliciten para los funcionarios de las entidades oficiales locales, con el objetivo de ganar compromisos, obtener su valoración de los mismos y permitir la participación para proponer ajustes y procesos de divulgación y trabajo con la comunidad.

De este modo la propuesta implica que la implementación debe comenzar por los funcionarios con quienes primero deben trabajar los equipos de planificación. El iniciar con el conocimiento y la participación de las oficinas y organismos involucrados permitirá conocer si la profundización se está llevando acorde con los procesos de estas instancias, si está enfocada en la utilidad de las aplicaciones para el cumplimiento de las funciones en estas dependencias y si facilita la gestión.

Simultáneamente se puede estar desarrollando una campaña de expectativa creativa, que motive a los ciudadanos interesados a participar de la metodología en acción.

De este modo, al completar el proceso de institucionalización que prepare y sensibilice a los funcionarios, se pueden conformar unos grupos piloto de ciudadanos que puedan comenzar a utilizar las herramientas y observar la continuidad y reacciones frente a la información sobre las mismas (los protocolos) y sobre su uso.

Si bien se espera que las estrategias de gobierno en línea permitan mejorar la gestión y los servicios a los ciudadanos, estos objetivos no se cumplen por el sólo hecho de contar con las herramientas, sino también por la forma en que se socialicen y la familiaridad que se logre con ellas, de modo que hay que observar si en el caso específico del municipio, la profundización se lleva a cabo apropiadamente.

### **3.3 Fase de Evaluación de la Metodología.**

Como en todos los procesos de la gestión pública, la evaluación es necesaria para identificar su calidad, frente al cumplimiento de los objetivos de servicio a la comunidad. En este caso, ésta se orienta a la receptividad de la estrategia, y los cambios que esta es capaz de generar dentro de la cultura de la participación y el acceso a los servicios, de modo que la propuesta implica el seguimiento de dos formas:

- En cuanto al desarrollo formativo, es necesario considerar qué receptividad y participación ha generado la estrategia, observando la cobertura de participantes con respecto a la población del municipio y también, desarrollando instrumentos para medir la satisfacción frente a cada una de las actividades.
- En cuanto al uso de las herramientas de gobierno en línea, con una periodicidad mensual o bimensual, es necesario recopilar los indicadores de las métricas de tráfico, tiempo y utilidad de las mismas, conformando una línea base de indicadores, que permita monitorear a lo largo del tiempo la situación específica en el municipio.

## Lecciones Aprendidas

Las instituciones públicas locales, como todas las organizaciones y dimensiones de la sociedad se han transformado drásticamente desde que las TIC's se introducen de modo masivo en las actividades cotidianas, desde la década de los ochenta. Este importante cambio ha significado nuevos retos para la gestión pública y para el cumplimiento de las expectativas sociales frente a la eficiencia y el impacto de las entidades oficiales en la sociedad.

No basta solo con determinar cuáles nuevos procesos se requieren cumplir, sino también identificar cómo se ajustan las entidades de acuerdo con sus capacidades y con los conocimientos e insumos que tienen para ello. Los gobiernos locales se vieron enfrentados a la descentralización y a la transformación tecnológica, muchas veces sin estar preparados para asumir las nuevas dinámicas.

Esto no significó que las instituciones locales se mantuvieran operando del modo tradicional, sino que comenzaron procesos específicos de cambio, asumiendo los retos y dando respuestas propias según sus propia cultura organizacional y expectativas, esto permitió que en el caso de Soacha, se implementaran paulatinamente reestructuraciones administrativas y estrategias de gobierno abierto, que sentaron las bases para un desarrollo profundo de sus objetivos misionales, que se plantearon desde los recientes gobiernos locales, en función del desarrollo y el estrechamiento de los vínculos con la ciudadanía, en el sentido público del servicio.

La capacidad de innovación y el compromiso con los ciudadanos ponen en evidencia los principios de la gestión pública local y el desarrollo de múltiples esfuerzos para ser eficaces en el logro del bienestar para los habitantes de Soacha, lo cual implica aprendizajes frente a las problemáticas que enfrentan las instituciones municipales y la forma en que las interpreta y las soluciona.

No obstante, es necesario que se sistematicen los procesos y se consoliden, con el fin de mejorar la gestión a futuro, logrando una transformación estructural de la cultura

organizacional de las instituciones, así como de la cultura social frente a la participación, la corresponsabilidad y el desarrollo.

Lo anterior también implica aprendizajes frente al fundamento, sentido y proceso de construcción de las políticas públicas, como respuesta a necesidades objetivas y prioritarias de la sociedad, por lo que es asimismo pertinente una lectura ordenada y completa de la situación, mediada por la tecnología, que permite estrechar el vínculo con las comunidades, obtener la información y sistematizarla apropiadamente.

De la misma manera, la tecnología permite mejorar los medios y canales de comunicación para fomentar la participación y lograr que los actores sociales tengan roles activos en las soluciones. Esto implica también aprendizajes sobre la importancia del cambio tecnológico y su impacto en los procesos específicos de la gestión pública, así como el reconocimiento de las oportunidades que pueden ser aprovechadas para generar bienestar.

Pero el impacto se observa esencialmente en la habituación frente a las nuevas modalidades de servicio y participación, por lo que se propone también avanzar en la definición de una línea base de indicadores de acceso y uso a la tecnología, para desarrollar seguimiento a las estrategias, evidenciando si la profundización se está aplicando de modo satisfactorio.

## **Conclusiones**

El diseño e implementación de las políticas públicas han experimentado un cambio significativo en el tiempo reciente, el cual consiste en un proceso diferente de desarrollo mediado por la tecnología, permitiendo tener un contacto más directo, permanente y profundo con la ciudadanía, así como una mayor eficacia en la gestión, y, por ende, en el cumplimiento de los fines de servicio que corresponden al Estado, específicamente en el nivel local.

El gobierno abierto es una política compuesta de estrategias para optimizar la transparencia, la eficiencia y la oportunidad en la gestión pública, que son compromisos que las instituciones, como en el caso de Soacha, van asumiendo paulatinamente. Los recientes gobiernos locales se han preocupado por reformular su estructura operativa para acoplarse flexiblemente a las nuevas exigencias de dicha política.

También han generado procesos de planificación y gestión del desarrollo articulando el cambio tecnológico, y evidenciando que el compromiso con el bienestar de los ciudadanos es el núcleo de las políticas públicas locales. Dado el grado de avance en este sentido, es pertinente formular una estrategia de profundización del gobierno abierto, a través de una propuesta metodológica que parte del diseño de acciones comunicativas y formativas para los ciudadanos.

La pedagogía del gobierno abierto es necesaria para consolidar los procesos y tener un mayor alcance dentro de la población, en este sentido es necesario planificar acciones de interiorización para las entidades y funcionarios, con el fin de que comprendan y se comprometan con los cambios específicos y, además, para que promuevan las nuevas metodologías con los ciudadanos.

Las estrategias a planificar no son solamente las relacionadas con la incorporación de la tecnología en los procesos sino precisamente con la pedagogía, tendiente a la configuración de una nueva cultura en la gestión y en la participación comunitaria. Por tanto, la propuesta metodológica incorpora la divulgación, el acceso y la evaluación permanente tanto a nivel institucional, como de los ciudadanos.

## Bibliografía

- Alcaldía de Soacha (SF). Página Oficial. Recuperado de: <http://www.alcaldiasoacha.gov.co>.
- Álvarez, L., Rodríguez, M. y Marrugo, A. (2018). Propuesta metodológica con pedagogía dirigida a construir una cultura de transparencia en Colombia. Bogotá, D. C.: Revista Boletín Virtual, Vol. 7-5, mayo de 2018; 33-49.
- Aramburuzabala, P., Cerrillo, R. y Tello, I. (2015). Aprendizaje – servicio: una propuesta metodológica para la introducción de la sostenibilidad curricular en la universidad. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, UAM, Revista Profesorado, Vol. 19, Núm. 1; enero – abril de 2015; 78-95.
- Boneti, L. (2017). Políticas públicas por dentro. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Revista CS, Núm. 23, septiembre - diciembre, 2017; 157-180.
- CEPAL (2017). Plan de gobierno abierto, una hoja de ruta para los gobiernos de la región, Serie Manuales, No. 81. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de gobierno abierto. Bogotá, D. C.: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Concejo Municipal de Soacha (2008). Acuerdo 18 de 2008 (mayo 31). Plan municipal de desarrollo 2008-2011, Soacha para vivir mejor.
- Concejo Municipal de Soacha (2012). Acuerdo 6 de 2012 (mayo 30). Plan municipal de desarrollo 2012-2015, Bienestar para todos y todas.

- Concejo Municipal de Soacha (2016). Acuerdo 13 de 2016 (mayo 30). Plan municipal de desarrollo 2016-2019, Juntos formando ciudad.
- Congreso de la República (1994). Ley 152 de 1994. Ley orgánica del Plan de Desarrollo. DO.: 41377.
- Congreso de la República (2011). Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. DO: 47956.
- Congreso de la República (2011). Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos. DO: 48102.
- Congreso de la República (2011). Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. DO: 48128.
- Congreso de la República (2014). Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. DO: 49084.
- DNP1 (2011). Publicación del Plan Nacional de Desarrollo, Tomo I. Bogotá, D. C.: Departamento Nacional de Planeación, DNP.
- DNP2 (2011). Publicación del Plan Nacional de Desarrollo, Tomo II. Bogotá, D. C.: Departamento Nacional de Planeación, DNP.
- Galeano, J. (2008). Pedagogía social o pedagogía de la participación ciudadana para una educación democrática. Medellín: Revista Unipluriversidad, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, Vol. 8, Núm. 1; 1-10.
- Gelanzé, F. (2014). La Cultura organizacional en la administración pública. Una mirada teórica a la eficiencia en la gestión. Carabobo: Universidad de Carabobo, Revista Anuario, Núm. 37, Año 2014; 284-304.
- IODC (2015). Carta Internacional de Datos Abiertos. México, D. F.: Cumbre mundial de la Alianza para el Gobierno Abierto, OGP (Open Government Partnership).
- Magendzo, A. y Toledo, M. (2015). Educación en derechos humanos: Estrategia pedagógica-didáctica centrada en la controversia. San José: Revista electrónica Educare,

Universidad Nacional de Costa Rica, Vol. 19, Núm. 3, septiembre – diciembre de 2015; 1-16.

Marciniak, R. (2016). Propuesta metodológica para el diseño del proyecto de curso virtual: aplicación piloto. Guadalajara: Revista Apertura, Universidad de Guadalajara. Vol. 9, Núm. 2; 74-95.

Naser, A. y Concha, G. (2014). Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Serie Gestión Pública No. 79. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe para la Planificación Económica y Social, ILPES, de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

OGP (SF). Nuevas aproximaciones, nuevas oportunidades: expandiendo el alcance del gobierno abierto local. Open Government Partnership, página oficial. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org>

Ordóñez, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

Oszlak, O. (2013). Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno, No. 5. Washington: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, GEALC, Organización de los Estados Americanos, OEA y Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

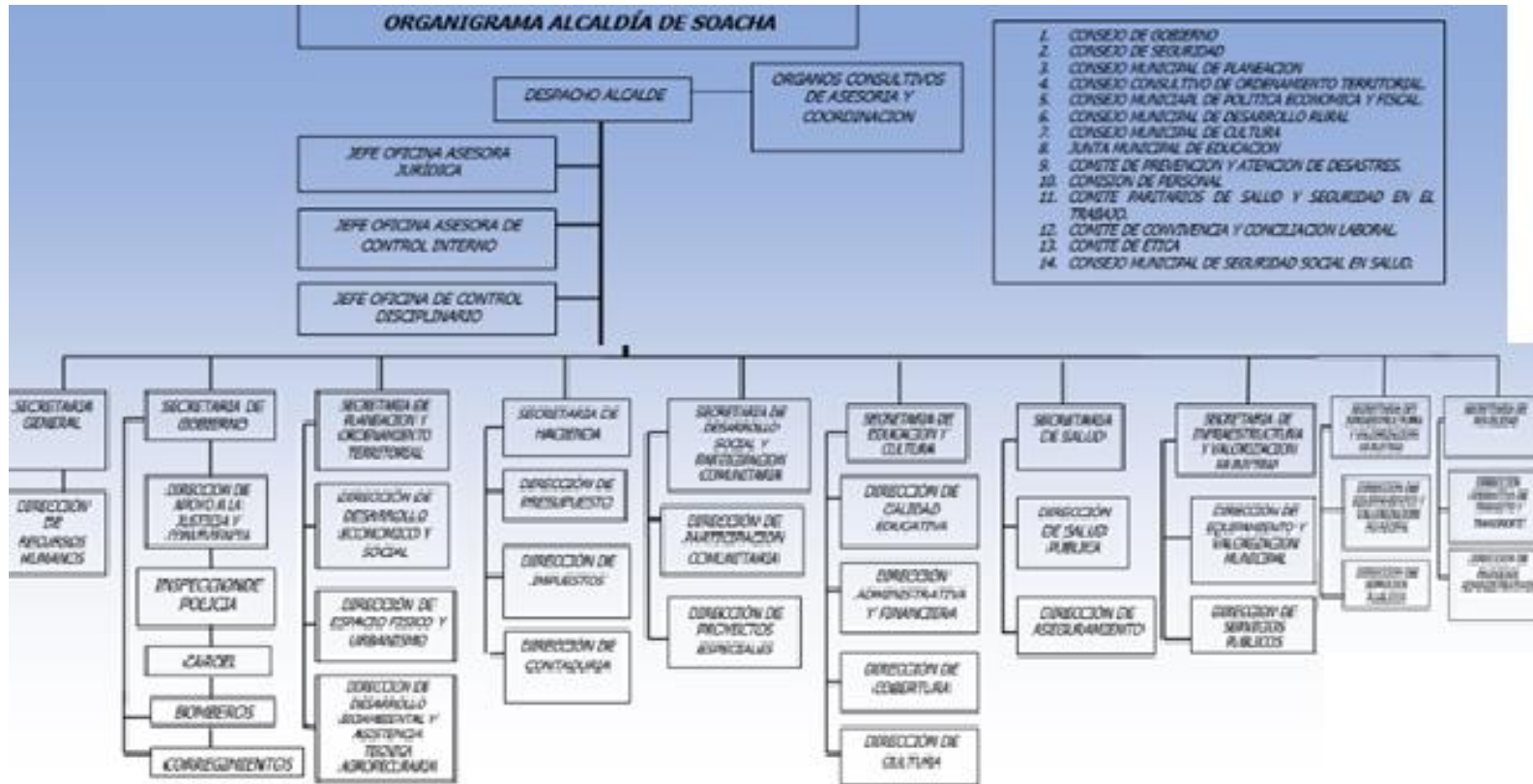
Piqué, B y Forés, A. (2012). Propuestas metodológicas para la educación superior. Barcelona: Universidad de Barcelona, Departamento de Didáctica y Organización Educativa.

Presidencia de la República (2012). Decreto Nacional 19 de 2012. Decreto Ley antitrámites. DO.: 48308.

Presidencia de la República (2013). Decreto Nacional 1510 de 2013. Sistema de compras y contratación pública. DO.: 48854.

- Presidencia de la República (2014). Decreto Nacional 2573 de 2014. Lineamientos de gobierno en línea. DO.: 49363.
- República de Colombia (1991). Constitución Política. Bogotá, D. C.: Publicación de la Rama Judicial de Colombia (2016), versión actualizada hasta 2016. Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura.
- Rozo, L. (2018). Soacha 1973-2012. Descripción Histórica de Políticas Públicas Locales. Bogotá, D. C.: Universidad Javeriana.
- Sandí, J. C. y Cruz, M. A. (2016). Propuesta metodológica de enseñanza y aprendizaje para innovar la educación superior. San José: Revista de las Sedes Regionales, Universidad de Costa Rica. Vol. XVII, Núm. 36; 2-38.
- Valderrama, R. (2013). Los procesos de participación como un espacio educativo de desarrollo de la pedagogía. Sevilla: Revista Cuestiones Pedagógicas, Universidad de Sevilla, Núm. 22, 2012/2013; 351-376.

**Anexo 1. Estructura orgánica actual del gobierno municipal de Soacha – Organigrama.**



Fuente: <http://www.alcaldiasoacha.gov.co/estructura-organica>