



**El e-government para los trámites de apostilla, legalización y visa en el
Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia**

María Fernanda Cortés Bernal

**Tesis de grado para optar por el título de
Politóloga**

Director de Tesis

Sneyder García Jiménez

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Ciencias Políticas
Junio 2019**

Agradecimientos

A mi mamá quien siempre soñó con verme realizada como profesional, quien me educó con amor y disciplina para destacarme en todo aquello que me hiciera feliz. Ahora que no está conmigo, le dedicó este trabajo hasta el cielo donde sé que está muy orgullosa de mí por el título que estoy próxima a recibir y por todo aquello que he logrado hasta hoy.

A mi papá quien con sus enseñanzas forjó mi pasión por distintos componentes de la carrera y desde muy pequeña me enseñó a tener un pensamiento crítico y ser conocedora de la historia, la política y el jet- set internacional. Por su apoyo para estudiar esta carrera en la Universidad de La Sabana y su compañía durante todo el proceso.

A mi novio Felipe Rodríguez, un hombre ejemplar quién con su amor incondicional me brindó todo su apoyo a lo largo de la carrera, fue la persona que más me impulsó a destacarme y sacar lo mejor de mí, a pesar de las adversidades. Quién me ha forjado para ser cada vez mejor y lograr todo aquello que me proponga.

A mi profesora Ángela María Páez quien durante su clase de Administración Pública Colombiana me inspiró para realizar una investigación utilizando el concepto de e-government y aunque no pudo culminar este proceso conmigo estoy muy agradecida por todas sus enseñanzas.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores, que gracias a personas como las funcionarias Amparo Tamayo y Martha Lucía Jiménez quienes me brindaron la información que necesitaba y despejaron mis dudas para entender más a fondo el funcionamiento de los trámites en línea y su relación con el e-government. Así mismo, fueron muy amables al invitarme a conocer el proceso de la Cancillería en el manejo de la publicación de la información disponible para todos los ciudadanos.

Por supuesto, al docente Sneyder García quién me acompañó durante el proceso final de mi investigación y me dio sus consejos basados en su experiencia para poder enfatizar mejor en algunos temas y así, poder culminar mi proceso de investigación.

Finalmente, quiero agradecer a la Universidad de La Sabana, a la Facultad de Ciencias Políticas y a mis docentes quienes me brindaron su apoyo incondicional y compañía a lo largo de mi carrera. Así mismo, quiero agradecer a todas las personas que indirectamente hicieron parte de este proceso y me brindaron su apoyo de distintas formas, estuvieron pendientes de mi proceso y me desearon muchos éxitos para poder culminarlo. Mis profesores, amigos, familiares y compañeros fueron vitales en este proceso pues cada enseñanza y consejo permitió que este trabajo fuera una realidad.

Por toda la felicidad y el orgullo que sentía tu corazón
cada vez que recibía un reconocimiento
por mi esfuerzo y dedicación,
te dedico esto mamá.

Tabla de contenido

Introducción	7
1.1 Pregunta de Investigación	7
1.2 Delimitación	7
1.3 Hipótesis	7
1.4 Objetivo general.....	7
1.5 Objetivos específicos	7
1.6 Metodología.....	8
Marco Referencial	9
2.1 La Administración Pública y el e-government	9
2.1.1 Valor público en la Administración Pública.....	11
2.1.2 Interoperabilidad en el e-government	12
2.2 El e-government y las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.....	12
2.3 Revisión de literatura: Pros y contras del e-government	14
Marco Teórico	16
3.1 Neo-institucionalismo	16
3.1.1 El neo-institucionalismo en el e-government	18
3.2 La Nueva Gestión Pública (NGP)	19
3.2.1 Modelo Burocrático Weberiano.....	20
3.2.2 Inicios de la Nueva Gestión Pública	21
3.2.3 Fundamentación teórica.....	24
3.2.4 Teoría de la elección pública (<i>Public choice</i>).....	24
3.2.5 Teoría de los costos de transacción.....	25
3.2.6 Teoría del agente principal	26
3.3 Gobernanza y gestión pública	27
3.4 Determinismo tecnológico en el e-government	28
Colombia y el e-government	30
4.1 Fases del proceso de implementación (2000-2008).....	30
4.2 Estado actual de la política	32
4.3 Normativa	33
El e-government en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia	36
5.1 Implementación de la estrategia de Gobierno en Línea en el Ministerio de Relaciones Exteriores ...	36
5.2 Proceso de Gestión de las TIC.....	37
5.3 Política Digital aplicada al Ministerio de Relaciones Exteriores.....	37
5.4 Arquitectura de TI en el Ministerio de Relaciones Exteriores.....	38

5.5 Seguridad y privacidad en el Ministerio de Relaciones Exteriores	39
5.6 Trámites Ciudadanos Digitales en el Ministerio de Relaciones Exteriores	41
Trámites que ofrece el Ministerio de Relaciones Exteriores	42
6.1 Sistema Integral de Trámites al Ciudadano (SITAC)	42
6.2 Apostilla y legalización	43
6.2.1 Normativa	43
6.2.2 Diferencias entre apostilla y legalización	44
6.2.3 Documentos automáticos	44
6.2.4 Proceso de apostilla y legalización en seis pasos.....	45
6.2.5 Producto	46
6.2.6 Reconocimientos.....	48
6.3 Visas electrónicas	48
6.3.1 Normativa	49
6.3.2 Proceso de solicitud de visa electrónica.....	50
6.3.3 Producto.....	51
Resultados en número de trámites	51
7.1 Resultados en apostilla y legalización en Línea para 2017.....	52
7.2 Resultados en expedición de visas electrónicas para 2017	52
7.3 Resultados en expedición de apostilla y legalización en Línea para 2018	52
7.4 Resultado en expedición de visa electrónica para 2018.....	52
Análisis de las encuestas.....	53
8.1 Resultados y análisis del trámite de apostilla y legalización en 2017 y 2018.....	53
8.1.1 Número de personas encuestadas para apostilla y legalización entre 2017 y 2018	53
8.2 Criterios de valoración para la evaluación de los resultados de las encuestas para el trámite de apostilla y legalización	53
8.2.1 Resultados y análisis para la primera pregunta del trámite de apostilla y legalización en 2017 y 2018	54
8.2.2 Resultados y análisis para la segunda pregunta del trámite de apostilla y legalización en 2017 y 2018	55
8.2.3 Resultados y análisis para la tercera pregunta del trámite de apostilla y legalización en 2017 y 2018	56
8.3 Resultados y análisis del trámite de visas en 2017 y 2018.....	58
8.3.1 Número de personas encuestadas para visas entre 2017 y 2018.....	58
8.4 Criterios de valoración para la evaluación de los resultados de las encuestas para el trámite de visas	58
8.4.1 Resultados y análisis para la primera pregunta del trámite de visa en 2017 y 2018.....	58

8.4.2 Resultados y análisis para la segunda pregunta del trámite de visa en 2017 y 2018	60
8.4.3 Resultados y análisis para la tercera pregunta del trámite de visa en 2017 y 2018	62
8.4.4 Conclusiones de los resultados del trámite de visa entre 2017 y 2018	63
Conclusiones.....	64
Referencias Bibliográficas	67

Introducción

El propósito de esta investigación es conocer, evidenciar y verificar si el Ministerio de Relaciones Exteriores creó valor público en el proceso de la implementación y el uso del e-government en los trámites en línea entre 2017 y 2018, teniendo en cuenta los resultados obtenidos sobre la satisfacción de los usuarios y los reconocimientos dados a la entidad en la gestión de la política del e-government.

1.1 Pregunta de Investigación

¿Creó valor público el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en la implementación y el uso del e-government para los trámites en línea de apostilla, legalización y visa entre 2017 y 2018?

1.2 Delimitación

Para el propósito de la investigación se analizan los trámites en línea que realiza la Cancillería. Específicamente, en apostilla y legalización y expedición de visa, puesto que son los trámites que se efectúan en su totalidad en línea y que permiten evaluar la gestión que realizó el Ministerio para implementar y usar la estrategia de gobierno en línea.

1.3 Hipótesis

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia creó valor público en su gestión de implementación y uso del e-government para los trámites en línea de apostilla, legalización y visa porque ofrece una plataforma que genera un buen servicio, resultados óptimos y confianza ciudadana.

1.4 Objetivo general

Evidenciar el valor público que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia ha creado en el proceso de implementación y el uso del e-government para los trámites en línea de apostilla, legalización y visa en términos de satisfacción del usuario. Generando un buen servicio, con resultados satisfactorios y garantizando la confianza ciudadana.

1.5 Objetivos específicos

- Relacionar el concepto de Administración pública y las Tecnologías de la Información y la Comunicación para entender el origen del concepto de e-government.
- Identificar las teorías que sustentan el fundamento del e-government y que permiten comprender la relación de esta estrategia con la Administración Pública.
- Establecer si las medidas adoptadas para el e-government responden a la teoría establecida.
- Conocer la implementación del e-government en el sistema colombiano para verificar el funcionamiento de la estrategia y sus aportes a la sociedad colombiana.

- Conocer el proceso de implementación y uso del e-government basado en la normativa de Colombia aplicada en el Ministerio de Relaciones Exteriores que permitieron la creación de los trámites en línea para los ciudadanos.
- Identificar si existe un marco legislativo que regule la seguridad y política de tratamiento de datos de los usuarios en la red, al realizar el procedimiento de los trámites en línea.
- Verificar, por medio de las encuestas realizadas, si el proceso de implementación gestionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores responde a la satisfacción de los usuarios.
- Comprobar si el proceso de implementación ha creado valor público, teniendo en cuenta los resultados de los trámites y el nivel de satisfacción de los usuarios.

1.6 Metodología

La metodología de esta investigación tiene como fundamento la observación de los desarrollos en el campo del e-government y sus consecuencias en el mundo de la Ciencia Política, así como su relación con la Administración Pública. En la primera parte de la investigación se encuentra un estado del arte que permite evidenciar teóricamente cómo se sustenta el concepto del e-government. De esta forma, se tienen las bases teóricas de este y se pueden establecer relaciones que determinan su vínculo con la Ciencia Política.

En la segunda parte, se expone el número de trámites realizados en línea y se da a conocer las encuestas de satisfacción realizadas por la Cancillería a las personas que utilizaron el servicio en línea, tanto para apostilla y legalización como para expedición de visa electrónica. Estos resultados obtenidos se proyectan con un enfoque cuantitativo. Con la información registrada se puede conocer la satisfacción del ciudadano frente al servicio, lo que permite evidenciar si hay valor público en el proceso de implementación y el uso del e-government en los trámites en línea.

Estas encuestas de satisfacción se encuentran publicadas en la página de la Cancillería abierta al público, lo que demuestra la transparencia y el acceso a la información pública del Estado, en cumplimiento de la Ley 1712 del 6 de marzo de 2014.

Ambas partes se analizan con una metodología cualitativa que permite interpretar los datos obtenidos y establecer una relación metodológica que ayudará a resolver la pregunta de investigación.

La investigación tiene una delimitación temporal comprendida entre 2017 y 2018. Para ello, se toman las encuestas de satisfacción (tres preguntas cada una) de estos dos años, las cuales fueron realizadas cada trimestre. De esta manera, se puede identificar anualmente la opinión de los ciudadanos que realizaron los trámites en línea. Finalmente, se interpretan los datos, con el fin de emitir una conclusión sobre el valor público en la implementación y el uso de la estrategia del e-government en el Ministerio.

Marco Referencial

2.1 La Administración Pública y el e-government

La Administración Pública tiene una función esencial entre el poder político y la ciudadanía, en la medida en que este organismo público busca satisfacer los intereses y las demandas de los ciudadanos, realizando diferentes gestiones, que incluyen al Estado¹ y a la sociedad, así como dar cumplimiento a la gobernabilidad democrática², este concepto “alude al conjunto de prácticas que caracterizan al buen gobierno, es decir, a las instituciones y leyes que permiten la existencia de un gobierno legítimo, legal, transparente, que rinde cuentas, que escucha a la sociedad y tiene mecanismos de contacto con ella” (Olvera, 2001, p. 3-4). Esto se evidencia, en la normativa que produce el aparato legislativo del Estado, siendo ejemplo de esta: el Derecho Administrativo.

En el resumen de la obra *El estudio de la administración pública (1961)*, Dwight Waldo explica que hay muchos significados sobre la Administración Pública, como la organización y administración de hombres y cosas para alcanzar los fines del gobierno o el arte y ciencia de administrar aplicada a los asuntos del Estado. Ambas definiciones totalmente válidas dan una proximidad de su importancia en el contexto social.

A fines del siglo XIX, en los Estados Unidos, la Administración Pública da sus pasos más firmes para erigirse como ciencia, con un campo teórico susceptible de ser estudiado ordenada y sistemáticamente en relación con la realidad administrativa del gobierno (Olvera, 2009, p. 394).

Waldo afirma que la Teoría de la Administración Pública es, en cierto modo, una parte de la Ciencia Política³. Ahora bien, a ello hay que agregar que otros autores indican que el gobierno es

¹ Según, Guillermo O'Donnell el Estado es “un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada. Muchas de esas relaciones se formalizan mediante un sistema legal provisto y respaldado por el Estado”. Así mismo, para destacar la definición de Estado es preciso agregar que el Estado es también un gobierno organizado formalmente como se conoce en el mundo moderno, es una entidad legalmente formalizada que ha aceptado la jurisdicción sobre un territorio, para hacer que las reglas sean vinculantes para toda la población (Donovan, 1993, p. 19). Igualmente, Donovan agrega que el Estado es una entidad donde descansa la soberanía, la capacidad de autonomía para gobernar dentro de los ciudadanos en el ámbito internacional y en las relaciones con otros países, es así, como el Estado defiende y habla.

Para el propósito de esta investigación cabe destacar que en la Constitución Política de Colombia en el Artículo 2, se definen los fines del Estado entre los que se destaca: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

² Citado en Agreda, J., Beleza, I., & Bermúdez, E. Administración pública: paradigmas de hoy y siempre.

³ Para Giovanni Sartori “la Ciencia Política (o mejor, un conocimiento empírico de la política provisto de validez científica) es en cambio la más reciente y embrionaria de las ciencias. No obstante, también explica que el conocimiento científico de los hechos políticos encuentra dificultades para desligarse de la filosofía política. Por su parte autores como Gianfranco Pasquino coinciden con esa premisa argumentando también que “delinear la evolución de una disciplina como la Ciencia Política es una operación difícil y compleja por (...) su enlace con otras disciplinas como la historia de las doctrinas y del pensamiento político, el derecho constitucional y (...) la sociología”. Así mismo, también se establece que esta disciplina aspira a recopilar, mediante métodos formales de investigación, datos sobre los hechos políticos, y a teorizar sobre ellos (Muñoz, 2009, p. 93). Por otra parte, Muñoz destaca que, a pesar de las

crucial en este campo de acción, porque la Administración pública se comporta políticamente, es decir, el gobierno desde cualquier perspectiva es político, no es mera ejecución, sino que tiene capacidad de decisión (Olvera, 2009, p. 394).

Las dinámicas que aplica la Administración Pública y su relación con la ciudadanía y la gobernabilidad explican la razón de ser de esta otra disciplina, que hace parte de la Ciencia Política. Así, la Ciencia Política y la Administración Pública crean un vínculo complementario, de tal forma que “la era política de la administración pública significa la consolidación de la administración pública como ciencia definida y con cierto grado de autonomía; consiste en una época que favorece el encuentro de la administración pública en un ambiente institucional, académico y profesional que le es innato” (Guerrero, 1982, p. 82). Olvera también afirma que la Administración Pública, al igual que la Ciencia Política, alude al poder estatal, pero en la dimensión administrativa del proceso de gobierno.

De la relación entre la Administración Pública y la Ciencia Política se desprende la relación entre Estado y ciudadanía, así como la conexión con la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). De allí nace el concepto de administración electrónica, cuyos objetivos son transformar la noción de oficina tradicional, aprovechar el uso de la tecnología y disminuir el uso de papel para realizar las mismas gestiones de manera electrónica. Según la Comisión Europea, estos cambios organizativos y las nuevas aptitudes contribuyen a mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos, así como a reforzar el apoyo a las políticas públicas. Esto facilitaría también la disponibilidad de las oficinas, ahora virtuales, la facilidad de acceso a la información y, por supuesto, el ahorro del tiempo para el ciudadano, al no tener que trasladarse físicamente a una oficina.

Teniendo en cuenta las modernizaciones en la gestión administrativa y debido a la relación de la Administración Pública con el Estado y el gobierno, nace el concepto de *Gobierno Electrónico*, *Gobierno Digital*, *Gobierno en Línea* y como lo llamaremos en esta investigación *e-government* (por sus siglas en inglés). De esta manera, el objetivo del e-government consiste en aplicar la estrategia de las TIC para transformar e innovar su relación con el ciudadano y los trámites y servicios que se realizan por medio de una ventanilla del sistema burocrático tradicional.

Este nuevo tipo de organización y gestión pública cambia totalmente la forma como el Estado se relaciona con sus ciudadanos, pero para lograr el éxito del modelo se deben aplicar una serie de garantías que respalden el proceso y contribuyan a que el ciudadano se sienta confiado de realizar el proceso sin la interacción de un tercero, es decir, un funcionario público que le reciba sus documentos y se los tramite.

Teniendo en cuenta lo anterior, más adelante se exponen todos los elementos que garantizan que el e-government funcione y se convierta en una estrategia con valor público y eficiente. Así mismo, resultaba pertinente la inclusión de este tipo de cambios, pues el gobierno también

definiciones, es posible distinguir dos grandes concepciones: la que iguala la Ciencia Política a una ciencia del Estado y la que privilegia la noción de poder.

*** Algunas de las citas expuestas en este trabajo fueron traducidas al español para que las citas estuvieran conforme a la organización e idioma de la investigación.

necesitaba mantener a los usuarios a un clic de distancia, adaptándose a sus requerimientos y a tono con el factor tecnológico, tan involucrado en la sociedad actual.

2.1.1 Valor público en la Administración Pública

El “valor público es aquello que el público valora”; se refiere al valor que los ciudadanos obtienen de las actividades de los organismos públicos (Ambrosio, Contreras y Bravo, 2015, p. 7). Así mismo, hace alusión al valor creado por el gobierno a través de los servicios, la regulación de leyes y otras acciones (Kelly, Mulgan y Muers, 2002, p. 4).

Con esta propuesta se busca que el Estado se interese por buscar la completa satisfacción de sus ciudadanos, “a través de políticas de buen gobierno como la transparencia, los ejercicios de rendición de cuentas y un oportuno y eficiente servicio al ciudadano” (Escobar, 2016, p. 1). De tal manera, Escobar alude a que la gestión pública será eficiente y estará alineada para cumplir los objetivos de Estado, por lo cual es vital para las entidades conocer a sus públicos objetivo. Esta interacción con los grupos de interés es esencial, porque a través de su participación se dan a conocer sus intereses, preferencias y necesidades reales que necesitan atención y solución.

Mark Moore introduce el concepto de valor público en 1995 con el propósito de plantear “una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público” (Moore, 1998, p. 19). Según Conejero (2014), “esta perspectiva buscaba cambiar el enfoque tradicional de la gestión pública que buscaba ser eficiente y eficaz de acuerdo con los mandatos políticos, lo que se traducía en gestores públicos que actuaban con la mentalidad de administradores y no de empresarios o ejecutivos” (p. 35). De esta manera, se necesita que los recursos públicos sean usados para incrementar el valor, de igual forma como se crea valor en el sector privado, pero siendo consciente de que el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales en pro de los ciudadanos (p. 35), constituyendo un esfuerzo entre los ciudadanos y el sector público.

Así mismo, Moore (1998) postula que las organizaciones públicas tienen como finalidad crear “valor público” esto indica resolver problemas, satisfacer necesidades y habilitar el ejercicio de derechos mediante la prestación de bienes, servicios, transacciones, legislación y regulaciones. En ese sentido, se designa “valor público” al beneficio que reciben los ciudadanos a partir de los resultados y efectos emergentes de las prestaciones de las organizaciones públicas (Ambrosio, Contreras y Bravo, 2015, p. 7). Se genera valor público cuando el ciudadano reconoce que la prestación del servicio realizada y recibida tuvo una respuesta adecuada a la necesidad y obtuvo una solución. De esta manera podría entenderse que “la imparcialidad con la que se distribuyen los beneficios públicos, y las obligaciones públicas impuestas, es tan importante como el logro de los resultados sociales o la satisfacción de los clientes individuales”. (Ambrosio, Contreras y Bravo, 2015, p. 7).

Según Kelly, Mulgan y Muers (2002) las áreas del valor para los ciudadanos se dividen en tres categorías: servicios, resultados y confianza. Para el valor creado por los servicios para los usuarios puede decirse que los ciudadanos obtienen beneficios del uso personal de los servicios públicos que son muy similares a los beneficios derivados del consumo de los que se compran al sector privado y de esta forma la satisfacción del usuario es transcendental para el valor público. En segundo lugar, el tema de los resultados es también un objetivo fundamental para el valor público

pues el público siempre ha visto los resultados como una parte fundamental de la relación con el gobierno. Así mismo, el gobierno ha tratado cada vez más de centrar la atención en los resultados pues es una herramienta que permite analizar las fallas en los procesos, solucionarlas y proponerse una mejora continua siempre. Por último, el término de confianza y legitimidad que alude a la “relación entre los ciudadanos y la autoridad pública. La falta de confianza por parte de los ciudadanos hacia las entidades del Estado reduce el valor público y puede obstaculizar la capacidad de un servicio para ser creado en otro lugar” (Conejero, 2014, p. 36).

De esta forma, Naser y Concha (2011) argumentan que la noción de valor público está arraigado en las preferencias de los ciudadanos y esto indica que sólo el público puede fijar lo que realmente es valioso para sus miembros. En ese sentido, el papel del e-government se justifica en la medida en la que amplía la capacidad de la administración pública para generar valor público (Naciones Unidas, 2003, citado en Nassar & Concha, 2011, p.8). Pues “el objetivo en definitiva es permitir que las personas y las organizaciones externas al gobierno encuentren, bajen, analicen, comparen, integren y combinen datos con otra información de modo que les proporcione valor público y quede este resultado disponible para otros usuarios” (Naser & Concha, 2011, p. 15).

2.1.2 Interoperabilidad en el e-government

La interoperabilidad se define como “la habilidad de transferir y utilizar informaciones de manera uniforme y eficiente entre varias organizaciones y sistemas de información” (Achiary, 2005, p.1). Este concepto resulta crucial en el e-government, pues las entidades nacionales de cada país pueden fusionar su información y, así, agilizar los procesos y trámites de los ciudadanos que requieren de documentación de otra entidad, como información de antecedentes judiciales, certificados de nacimiento, pagos de impuestos, entre otros. Esta técnica contribuye a coordinar la tarea del e-government y toma mayor importancia entre las administraciones públicas, como consecuencia del propósito de satisfacer de mejor manera las necesidades y expectativas del ciudadano y de implantar proyectos de Gobierno-e más sofisticados y complejos que requieren la colaboración de dos o más órganos administrativos (Criado, Gascó y Jiménez, 2011, p. 77).

La aplicación de este concepto requiere en gran medida de la colaboración de los organismos de orden nacional, “siempre preservando la autonomía e independencia de las instituciones nacionales, al mismo tiempo que asientan una colaboración transfronteriza para adoptar acuerdos de manera conjunta” (Criado, Gascó y Jiménez, 2011, p. 96). Generalmente, los países establecen una política de e-government que especifica la necesidad de aplicar la interoperabilidad con el sistema nacional, en el cual todas las entidades necesarias deben brindar la información y contribuir a fortalecer la estrategia de e-government como proyecto nacional.

2.2 El e-government y las Tecnologías de la Información y Comunicaciones

El desarrollo que han tenido las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicaciones) en los últimos años ha generado un impacto en la ciudadanía, pues ha permitido que la política, la economía y la sociedad encuentren nuevas herramientas que posibiliten evolucionar en sus procesos, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de sus labores. El uso de estas tecnologías proporciona cambios, tanto en el sector privado como en el público, que influyen en la gestión administrativa de las organizaciones.

La Administración Pública es consciente de que las TIC son fundamentales dentro de las políticas públicas, porque gracias a su impacto estas tienden a fortalecer procesos políticos, como la democracia, al igual que el desarrollo económico y social. Por esta razón, los gobiernos nacionales durante los últimos años han querido integrar las TIC en sus organismos gubernamentales, con el propósito de perfeccionar su gestión administrativa en pro del desarrollo económico y social de la ciudadanía.

En el informe de Gestión Pública de la CEPAL se definió que el Gobierno Electrónico (e-government, por sus siglas en inglés) es la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental o un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TIC con modalidades de gestión, planificación y administración como una nueva forma de gobierno. Por esta razón, el Gobierno Electrónico busca alinearse con las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana.

Mientras que el Banco Mundial lo define como “el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno” (Naser & Concha, 2011, p. 11) y las Naciones Unidas lo concibe como “la utilización del internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos” (Naser & Concha, 2011, p. 11).

Así mismo, la OCDE lo caracterizó en 1998 como “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Públicas” (Naser & Concha, 2011, p. 11). De ahí el amplio interés que suscitó este concepto en la sociedad.

A su vez, autores como Ebrahim e Irani (2005) señalan que:

La estrategia del gobierno electrónico es un elemento fundamental para modernizar el sector público, mediante la identificación y el desarrollo de la estructura organizativa, las formas de interacción con los ciudadanos y las empresas, y la reducción de costos de los procesos empresariales organizacionales. Por tanto, se proporciona una amplia variedad de información a los ciudadanos y a las empresas, a través de internet. Sin embargo, el papel del gobierno electrónico no es solo proporcionar información y servicios a los ciudadanos. El gobierno electrónico puede desarrollar las conexiones estratégicas entre las organizaciones del sector público y sus departamentos, y establecer una comunicación entre los niveles de gobierno (por ejemplo, central, ciudad y local) (p. 590).

Además, “la conexión y comunicación mejoran la cooperación entre el gobierno y los ciudadanos al facilitar la provisión y la implementación de estrategias, transacciones y políticas gubernamentales, y también un mejor uso y funcionamiento de los procesos, la información y los recursos gubernamentales” (Cabinete Office, 2000; Heeks, 2001, citado en Ebrahim & Irani, 2005).

Por tanto, factores tan diversos como las tecnologías, las personas, las políticas públicas, aspectos normativos, juegan un rol determinante en el éxito de la gestión pública. “El desafío es

está en comprender sus interrelaciones en interdependencias y cómo las TIC interactúan con estos factores para lograr en definitiva un mayor valor público” (Naser & Concha, 2011, p. 37).

2.3 Revisión de literatura: Pros y contras del e-government

El e-government ha sido una herramienta innovadora que, bajo el uso de tecnologías de la información y la comunicación, permite una conexión más cercana al conocimiento de los procesos internos del gobierno. Tal y como lo admiten Perry and Christensen (2015) en su Manual sobre la Administración Pública, “el e-government e e-governance son una tecnología basada en plataformas que pretenden ser introducidas en el gobierno para mejorar la administración de los procesos, la provisión de servicios públicos y el compromiso con los ciudadanos” (p. 436).

De igual manera, Michael J. Ahn y Stuart Bretschneider afirman que la implementación del concepto e-government propone cambios positivos en la Administración Pública en los países, siempre y cuando se haga un buen uso. Desde su introducción en la década de los noventa, el e-government se ha convertido para los gobiernos alrededor del mundo en una necesidad. Los “defensores del e-government prometen aumentar las economías de escala en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, para mejorar la participación ciudadana, los valores democráticos y mejorar la responsabilidad y la transparencia del gobierno” (Ahn y Bretschneider, 2011, p. 414). También indican que en general, los resultados han sido positivos en su implementación, pues se han visto mejoras en la eficiencia, disponibilidad, accesibilidad del público y provisión de información a los ciudadanos.

Sin embargo, otros como West (2004) y Edmiston (2003) opinan que la promesa de los defensores del e-government es una decepción, en relación con su alcance por transformar el servicio en mejora de la confianza pública en el gobierno, pues en áreas como la e-democracy y la participación ciudadana de manera online, no se ha cumplido en gran medida con facilitar la comunicación de los ciudadanos con el gobierno.

Por otra parte, los términos verdad y confianza juegan un papel fundamental en torno al e-government. Caroline Tolbert y Karen Mossberger han analizado los efectos de estos dos conceptos en el gobierno en línea y han afirmado que “la confianza en el gobierno ha estado disminuyendo durante más de tres décadas, el e-government se ha propuesto como una forma sencilla de aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno y mejorar las evaluaciones de los ciudadanos sobre el gobierno” (Tolbert y Mossberger, 2006, p. 354).

Tolbert y Mossberger (2006) enfatizan en la importancia de una comunicación mejorada entre las interacciones de los ciudadanos con los funcionarios del sistema. El tema del acceso al e-government es uno de los canales principales para afirmar su éxito, por lo que estos autores señalan que “la accesibilidad puede causar una mayor familiaridad con el gobierno a través de interacciones más frecuentes, por lo tanto, se debe aumentar la confianza basada en procesos” (p. 357). También afirman el e-government puede llegar a ser más “eficiente y eficaz, mediante el uso de la última tecnología para automatizar procesos, mejorar la prestación de servicios, producir

ahorros presupuestarios y ahorrar tiempo. Transacciones en línea y formularios descargables, son ejemplos de procesos más eficientes y efectivos a través del gobierno electrónico” (p. 358). Así mismo, agregan que “las personas pueden creer que el gobierno electrónico es efectivo debido a su experiencia en la búsqueda de la información que desean (...) o pueden tener una impresión más favorable del gobierno en general debido a su uso de tecnología de la información, al aumentar la confianza institucional” (p.358).

Ahora bien, para comprobar su teoría realizaron encuestas que midieran la percepción de los ciudadanos en cuanto a la confianza institucional. Este método de estudio ha sido el más empleado por los académicos citados. Sus estudios de caso, por lo general, pretenden conocer la opinión de los ciudadanos.

Sin embargo, hay algo que preocupa a varios académicos y es el tema de la insatisfacción que podría llegar a generar el e-government en los ciudadanos. De este tema, los autores Eric W. Welch, Charles C. Hinnant y M. Jae Moon (2005) afirman que “el uso de Internet, la satisfacción de los ciudadanos con el gobierno electrónico y la confianza ciudadana en el gobierno están interrelacionados” (p.371), Ellos aseguran que en este proceso ha habido poca expansión de tecnologías electrónicas y de la organización de mecanismos que involucren más a los ciudadanos en la discusión, el debate o la toma de decisiones. Lo anterior indica que la estrategia de comunicación es selectiva y solo se realiza en un sentido, por ende, se excluye a la ciudadanía en esta relación.

Algunos creen que este escenario puede resultar en una reducción en el nivel de la interacción comunicativa entre ciudadanos y burócratas. El problema recae en que no está clara la medida en que los ciudadanos reconocen y están satisfechos con las estrategias de gobierno en línea, pues no es visible una conexión entre la satisfacción con el e-government y la confianza. “Varios factores que influyen en la confianza pueden vincularse con diferentes facetas del gobierno electrónico que afecta a los ciudadanos, incluidas las transacciones, la provisión de información, e interacción bidireccional” (Welch, Hinnant y Moon, 2005, p. 372). Por otra parte, los autores aseguran que esa insatisfacción puede ser generada por vacíos en la información.

En general, los hallazgos indican que la confianza en el gobierno está fuertemente asociada con la satisfacción del gobierno electrónico y que la satisfacción del gobierno electrónico está asociada con las percepciones de los ciudadanos sobre la conveniencia del servicio en línea (transacciones), la confiabilidad de la información (transparencia) y la comunicación electrónica comprometida (interactividad) (...) también intervienen factores como las expectativas de conveniencia, calidad, privacidad, eficiencia y seguridad (Welch, Hinnant y Moon, 2005, pp. 372-378).

Por lo cual, los desafíos y las oportunidades que tiene el e-government resultan cada vez más ambiciosos y prometen no solo mejorar la interacción entre la Administración Pública y el ciudadano, sino también hacer de su experiencia algo trascendental. Sin embargo, según Yu-Che Chen y Kurt Thurmaier (2008) “a medida que el gobierno electrónico evoluciona hacia la etapa de transacciones, los gobiernos deben lidiar con la forma de financiar el desarrollo de las transacciones electrónicas” (p. 537). Así, el problema de la financiación ha resultado ser un

obstáculo para la evolución del e-government en más lugares del mundo. “A pesar de la ganancia potencial de transacciones en línea, el problema de financiarlos ha sido identificado como una de las barreras más significativas para avanzar en el gobierno electrónico” (p.537). Por ende, académicos como Donald Norris y Jae Moon (2005) han documentado las razones del estancamiento de este proyecto, argumentando que los gobiernos locales tienen consistentemente la falta de recursos financieros como una de las razones más importante del lento desarrollo del gobierno electrónico. Este desafío de financiación se refleja en la lenta evolución del gobierno electrónico en el nivel local (p.72).

Pero, la discusión no termina ahí y los académicos saben que, aunque la idea es prometedora y además innovadora, hay vacíos o barreras dentro de su ejecución. Tal como lo aseguraron Nripendra P. Rana, Yogesh K. Dwivedi y Michael D. Williams (2013), “los hallazgos indicaron que las barreras tecnológicas, la falta de seguridad y privacidad, la falta de confianza, la falta de recursos, brecha digital, mala gestión e infraestructura, falta de conciencia, barreras legales, así como la falta de infraestructura de TI y la capacidad de recuperación se encuentran entre algunos de los desafíos experimentados y con mayores barreras en los estudios pertinentes” (p. 177). Esto influye, de mayor forma, en países en desarrollo donde el acceso a las comunicaciones es muy limitado, por ende, los estudios de caso de estos académicos están basados en las limitaciones para la implementación de gobierno en línea y los resultados de los estudios sirvieron para entender de donde derivan los mayores problemas que el e-government tiene con los ciudadanos.

Finalmente, los autores Fang Zhao, Annibal Scavarda y Marie-France Waxin (2012) exponen las claves para entender los retos que tiene el e-government en este largo camino por explorar. Según ellos, la investigación del “gobierno electrónico gira en torno a su tecnología; infraestructura y recursos; problemas socioeconómicos como problemas de acceso y brecha digital; políticas y estrategias; comportamiento e intenciones del usuario y asuntos culturales” (p. 396-397). Ellos argumentan que:

El éxito en el gobierno electrónico depende, en gran medida, en el grado de infraestructura tecnológica y recursos financieros, humanos y físicos. La investigación que se ha realizado para abordar estos problemas se refiere principalmente al desarrollo de países en los que la implementación del gobierno electrónico se ve gravemente obstaculizado por la falta de infraestructura y recursos” (Zhao, Scavarda y Waxin, 2012, p. 397).

Marco Teórico

3.1 Neo-institucionalismo

El Neo-institucionalismo surge como una nueva versión del institucionalismo clásico o viejo institucionalismo (Altavilla, 2015, p. 148). Una de las principales características que sobresale del institucionalismo es que “se situaba en la ley y la constitución y sobre cómo evolucionaron en sus diferentes formas el Estado; la soberanía; las jurisdicciones, y los instrumentos legales y legislativos” (Apter, 2001, pp. 538 – 539, citado en Rivas, 2003). Razón por la cual, para el neo-

institucionalismo, “la ley es vista como un elemento fundamental en el ejercicio del poder, en cuanto constituye una herramienta que el gobierno posee para influir el comportamiento de los ciudadanos” (Altavilla, 2015, p. 149).

Por su parte, el institucionalismo ha estado presente desde sus orígenes en el análisis político, desde que la “ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones” (Peters, 2003, p. 13). De tal manera que sitúa el foco de atención “en las instituciones para explicar los fenómenos y el comportamiento político. Desde entonces, el análisis de las instituciones predominó en el estudio politológico” (Altavilla, 2015, p. 148).

Sin embargo, el neo-institucionalismo llega con la propuesta de un nuevo enfoque y metodología donde se integran varias disciplinas y en especial la Ciencia Política. “El neo institucionalismo supone un intento de superar, o al menos de completar, el individualismo metodológico, afirmando que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales” (Morán, 1998, pp. 22-23, citado en Rivas, 2003).

March y Olsen (1989), precursores del neo-institucionalismo, destacan “que el interés por las instituciones se manifiesta en el aumento de los tratados sobre política y particularmente en los estudios sobre legislatura, gobierno local, legislación pública, economía política, cultura política, determinación de políticas públicas, elección racional y élites políticas, que no solo surgen en los Estados Unidos y Europa, sino incluso en el contexto latinoamericano” (Rivas, 2003, p. 37).

De esta manera, se puede observar que el objetivo del neo-institucionalismo, además de prestar mayor atención a la teoría de las organizaciones, es destacar la importancia de las instituciones, partiendo de que conforman el cimiento de la sociedad y pretendiendo romper y trascender los límites más ceñidos de los modelos tradicionales (Medna y Barroetaveña, 1996, p. 156, citado en Rivas, 2003). Pero, además, “el neo-institucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y demás, y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente” (Rivas, 2003, p. 39). Así mismo, el neo-institucionalismo politológico reconoce al Estado como principal agencia creadora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. A su vez, reconoce que, además del Estado, hay otras instituciones fundamentales que proporcionan orden y estabilidad a los sistemas políticos, como los partidos políticos, grupos económicos, ONG y el parlamento (Rivas, 2003, p. 42).

Algunos académicos recalcan la importancia del vínculo entre las instituciones políticas y la ciudadanía:

Una de las actividades principales de las instituciones políticas es educar a las personas para que conozcan a ciudadanos informados. Un ciudadano conocedor es aquel que está familiarizado con las reglas de comportamiento apropiado y con las virtudes morales e intelectuales de la política, y que, por lo tanto, conoce las razones institucionales de los comportamientos y puede justificarlos por referencia a los requisitos de un orden mayor (MacIntyre, 1988, citado en Marsh & Olsen, 1989).

Finalmente, se puede decir que el papel de las instituciones políticas contribuye a un significado fundamental “para la explicación del orden político como producto de estructuras, rutinas y actitudes arraigadas que reflejan la experiencia histórica y los patrones de confianza y desconfianza. El cambio institucional está fuertemente influenciado por factores institucionales

como el retraso cultural” (Hood, 1990, p. 349). Por ende, la renovación de las instituciones es necesaria para dar paso a nuevas evoluciones presentes en la cotidianidad y que impactan en la estructura del Estado y la sociedad.

3.1.1 El neo-institucionalismo en el e-government

La implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) fueron y son un factor clave en los procesos de evolución y actualización de los gobiernos. Los retos de la implementación han sido motivo de estudio y análisis, pues significan un proceso de transformación de las relaciones con los ciudadanos y la publicación de la información.

El surgimiento del concepto de e-government se entiende como la aplicación de las TIC por parte de los gobiernos locales ocasionan una “mejora de la gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas” (Serna, 2002, p. 1).

El efecto de las TIC, tanto en el sistema político como en el administrativo, provocó una transformación del funcionamiento interno y las dinámicas de la comunicación con la sociedad por medio de soportes digitales. Por eso, en el proceso de implementación y desarrollo, el enfoque neo- institucionalista destaca el papel de las instituciones, estableciendo el funcionamiento y los resultados de la implantación del denominado Gobierno Electrónico, el cual contribuye ampliamente a mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público (Serna, 2002, p. 5).

Las interacciones presentes entre las instituciones describen muy bien el enfoque del neo-institucionalismo, pues se puede comprobar cómo determinados valores o procesos se refuerzan mutuamente y se sostienen en normas formales e informales. Estas instituciones se convierten en la base del paradigma vigente y actúan como soporte articulador de una determinada configuración de las administraciones a la que tienden a regirse los agentes que deberían impulsar el Gobierno Electrónico (Serna, 2002, p. 6). No obstante, la teoría también hace una advertencia e indica que, dentro de la normativa explícita de valores y reglas, el neo- institucionalismo arroja su mejor aporte analítico al tema, e indica que la incorporación de tecnologías a las instituciones públicas no implica superar sus vicios o sus limitaciones (North, 1990, citado en Massal & Sandoval, 2010).

Estas limitaciones obedecen a las barreras y resistencias que pueden llegar a tener los proyectos del Gobierno Electrónico en temas sociales, corporativos, legislativos, inter-organizativos, entre otros, donde frecuentemente el aspecto tecnológico termina siendo el menos relevante en el proceso (citado en Criado & Ramilo, 2001, p. 10). En todo caso, la esencia del e-government no se planteó en sociedades menos avanzadas donde a finales de los años noventa hasta ahora se empezaba a digerir el concepto y no se tenían los insumos necesarios para implementarlo en los gobiernos, debido a factores “como infraestructura y recursos; problemas socioeconómicos como problemas de acceso y brecha digital; políticas y estrategias; comportamiento e intenciones del usuario y asuntos culturales” (Zhao, Scavarda & Waxin, 2012, pp. 396-397). Significaban un alto riesgo para la implementación efectiva en distintos países.

Y es precisamente el Neo-institucionalismo el que explica la incidencia de obstáculos significativos para seguir aportando directamente a la construcción teórica y práctica del gobierno

electrónico (Massal & Sandoval, 2010, p. 6). Como afirma Serna (2002), más que el aspecto tecnológico, lo que debe primar en el Gobierno Electrónico son las voluntades, las acciones y el liderazgo. Es por ello por lo que el cambio institucional es un eje fundamental para la aplicación de la gobernanza en un nuevo panorama, permitiendo un gobierno abierto⁴ a sus ciudadanos.

Calderón y Lorenzo afirman que por medio del internet y de portales web oficiales de las entidades de gobierno, los ciudadanos son quienes pueden tomar el poder, organizarse e informarse, asimismo los gobiernos cumplen con brindar transparencia a la ciudadanía estableciendo canales abiertos de información, colaboración, participación y servicio al ciudadano. El cambio tecnológico ha creado una verdadera revolución para los gobiernos, una nueva era donde ya no solamente sirve ganar unas elecciones, pues los ciudadanos “exigen transparencia en la acción del gobierno y posibilidades de participación en aquellos asuntos que les afecten, y es responsabilidad de los poderes públicos abrir estas ventanas de comunicación permanentes” (Calderón & Lorenzo, 2010, p. 13).

En pocas palabras, las interacciones entre los actores implicados en los procesos de configuración del Gobierno Electrónico también influyen en la definición de los niveles de satisfacción con los resultados obtenidos y en las aspiraciones sobre su rendimiento potencial. Esto también explica el cambio institucional y el proceso de institucionalización que constituyen al Gobierno electrónico (Serna, 2002, pp. 7-9).

3.2 La Nueva Gestión Pública (NGP)

La Nueva Gestión Pública es definida como la transformación del modelo administrativo que busca satisfacer las necesidades de la sociedad al menor costo posible “y hacer más por menos como resultado de una gestión de mejor calidad y un diseño estructural diferente” (Hood, 1991, p. 15), como producto de los diferentes cambios que han surgido a través de los años y que necesitan una respuesta efectiva para ser tratados. El uso de la privatización es lo que propone la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP), debido a que esto determina la eficacia de su función. “Las empresas gubernamentales fueron privatizadas, los mercados públicos y privados fueron desregulados y se hizo patente una clara separación entre la definición estratégica de las tareas gubernamentales mediante (...) “lo que hace el gobierno” y el cumplimiento de las tareas operativas a través de la administración” (Schröder, 2006, p.5).

Debido a la obsolescencia del modelo burocrático tradicional, se crea la visión de fundamentar una división entre los clientes y empresarios del mercado y, además de eso, se busca que el Estado funcione como gestor de los servicios públicos, proporcionando cobertura al uso de incentivos salariales, costos y presupuestos.

En los años ochenta se dieron los inicios de la NGP en países como Nueva Zelanda, Australia, Suecia e Inglaterra. A principios de la década de los noventa fue adoptado en Estados Unidos y a

⁴ *Gobierno abierto*, es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón & Lorenzo, 2010, p. 11).

finales de la década se constituyó en Latinoamérica. “La NGP fue impulsada como una solución a los problemas de la vieja burocracia, como la respuesta a los dilemas de un gobierno en crisis fiscal y como la conjugación de los mejores instrumentos de gestión del sector privado con la vocación pública del gobierno” (Cejudo, 2011, p. 17).

Según Sánchez (2007) la Nueva Gestión Pública pretende establecer una administración que se base en la eficiencia y eficacia, contribuyendo a la presentación de mecanismos competentes que permitan elegir a los usuarios y, así mismo, susciten el desarrollo de servicios que tengan una mayor y mejor calidad. Esto además debe estar “rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana” (p. 1).

3.2.1 Modelo Burocrático Weberiano

La reforma del modelo burocrático de Max Weber hacia la Nueva Gestión Pública nace debido a que el sistema burocrático de Weber, propuesto en el siglo XVII, era rígido, poco funcional y adaptable para las demandas de la sociedad actual. Crozier también asegura que, la tradición patrimonial de aquel entonces requería de un orden formal y la formación de una responsabilidad administrativa entre el Estado, la corona y la sociedad. Aunque no era democrático completamente, con el tiempo adquiriría una buena contraparte con las instituciones democráticas.

Los demócratas y el mismo Max Weber a veces temían su falta de sensibilidad y su posible tendencia antidemocrática. Por eso, se propusieron limitarla. No obstante, en su momento nadie cuestionó su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros. Se la consideró la piedra angular del Estado Moderno y casi de la civilización moderna (Crozier, 1997, p. 1).

A pesar de su duración en el tiempo, para finales del siglo XX el modelo ya no era eficiente. Crozier también afirma que los patrones burocráticos llegaron a ser tan difíciles de manejar que no lograron dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Además, la obediencia que antes constituía el núcleo que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrollable. De igual forma, existían otras razones de fondo como la existencia de “burocracias con estructuras escleróticas, funcionarios desapegados de las preocupaciones cotidianas de la gente, reglas excesivas y procesos lentos e ineficaces, que derivaban en una evidente insatisfacción ciudadana con el desempeño de sus gobiernos” (Cejudo, 2011, p. 20).

Por otra parte, el ciclo de producción en masa y consumo masivo tiene como motor a la racionalización. Este ciclo ha ido evolucionando con el tiempo a uno dominado por la alta tecnología y servicios, cuyo gestor es la innovación que prospera al ritmo de la globalización. Pero, como también afirma Crozier, la innovación es ajena al paradigma burocrático. La innovación tiene un vínculo directo con las relaciones humanas, más no burocráticas, pues la innovación no se rige por órdenes, sino que maneja un componente de libertad. Para lograr su objetivo con agilidad no solamente se necesitan ideas y conceptos novedosos, sino de una serie de relaciones comprometidas y eficaces, no jerárquicas, a través de las cuales los ciudadanos puedan mantener una reciprocidad con la administración pública de manera rápida y segura.

De esta manera, varios teóricos realizaron el paralelo entre la Nueva Gestión Pública y el Burocratismo, para analizar las diferencias y los cambios suscitados en la Administración Pública con la invención de la NGP. Por su parte, Omar Guerrero (citado en Chica, 2011, p.59), docente en Administración Pública Cataléctica propuso el siguiente cuadro, donde resalta los cambios surgidos a causa de la implementación del nuevo modelo.

BUROCRATISMO	NUEVO MODELO GERENCIAL
El ciudadano puede ser marginal y hasta irrelevante.	El ciudadano cliente es el eje de la acción pública.
El Estado es un fin en sí mismo.	El Estado es un medio para alcanzar los fines sociales y colectivos.
La gestión pública no tiene una preocupación prioritaria por lo social.	Su prioridad es la inversión social.
El gasto público no tiene límite alguno, ni mayor vocación productiva.	El gasto público es limitado y tiene la obligación de ser selectivo y altamente productivo.
El mal uso y derroche de los recursos es la norma.	El aparato administrativo tiene vocación de austeridad en todos sus actos.

Tabla 1. Elaboración de Sergio Chica (2011) basado en los estudios del docente Omar Guerrero.

Así las cosas, surgió la necesidad de crear un nuevo sistema capaz de responder a las necesidades de la ciudadanía que tuviera mejores métodos de organización y prácticas de gestión.

3.2.2 Inicios de la Nueva Gestión Pública

En 1991, Christopher Hood publicó el artículo “A New Public Management for All Seasons”, el cual daría inicio al debate académico de la NGP. En su escrito identifica el nuevo sistema que diferentes países anglosajones han ido apropiando en su estructura administrativa y plasma los componentes doctrinales de esta nueva teoría. Como cita Cejudo (2011), “el movimiento de la nueva economía institucional coadyuvó a generar un conjunto de doctrinas de reforma administrativa construida en torno a las ideas de competitividad, elección del usuario, transparencia y una estrecha concentración en estructuras de incentivos” (p. 52).

Núm.	Doctrina	Significado	Justificación típica
1	“Gestión profesional activa en el sector público”	Activo visible, control discrecional de las organizaciones por parte de las personas en puestos altos, con “libertad para dirigir”.	La rendición de cuentas requiere un claro sentido de responsabilidad de las acciones propias, no la difusión del poder.
2	Estándares y mediciones explícitos del desempeño	Definición de metas, objetivos, indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos, especialmente para servicios profesionales. (véanse Day y Klein, 1987; Carter, 1989)	La rendición de cuentas requiere que las metas se expresen claramente; la eficiencia requiere una revisión crítica de los objetivos.
3	Mayor énfasis en controles de resultados	Asignación de recursos y recompensas vinculados con la medición del desempeño, ruptura de la gestión centralizada del personal burocrático.	Necesidad de hacer más hincapié en los resultados que en los procedimientos.
4	Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público	Ruptura de las antiguas unidades “monolíticas”, desmantelamiento de los sistemas de gestión en forma de U en unidades corporatizadas alrededor de productos que operan con presupuestos descentralizados de “una línea”, tratando a cada uno de manera independiente.	Necesidad de crear unidades “maneables”, separación de intereses de producción y de provisión, obtención de ventajas en términos de eficiencia, en el uso del contrato o acuerdos de franquicia dentro y fuera del sector público.
5	Cambio hacia una mayor competencia en el sector público	Pasar a contratos de plazo fijos y a procedimientos de licitación públicos.	La rivalidad como clave para menores costos y mejores niveles.
6	Hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado	Alejarse de la ética de servicio público estilo militar; mayor flexibilidad en la contratación y gratificación; mayor uso de técnicas de relaciones públicas.	Necesidad de usar en el sector público herramientas “probadas” por el sector privado.
7	Hacer hincapié en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos	Reducción de costos directos elevando la disciplina laboral, resistiendo las demandas sindicales y limitando los “costos de cumplimiento” para los negocios.	Necesidad de poner límites a las peticiones de recursos del sector público y “hacer más con menos”.

Tabla 2. Componentes doctrinales de la Nueva Gestión Pública por Christopher Hood (Cejudo, 2011, p. 51).

Así mismo, la Nueva Gestión Pública fue impulsada por Peter Aucoin, quien manifestó en 1996 en su escrito *“Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos”* que “la NGP, englobaba la idea de la necesidad de un cambio en las políticas de la Administración orientada hacia la reducción de costos mediante la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los servicios públicos” (Chica, 2011, p. 61).

De igual forma, Osborne y Gaebler coinciden en que es momento de reinventar el gobierno y con ello la administración pública. Acorde con Hood, ellos coinciden en que la burocracia debe superarse y permitir la formalización de la nueva Administración Pública gerencial para preparar una serie de estrategias que permitan afrontar las demandas actuales. Ellos “no sólo impulsaban este tipo de reformas como la solución lógica a los problemas contemporáneos, sino también

anunciaban el fin de la administración pública tradicional, y advertían a los gobiernos sobre el riesgo de quedarse atrás en la carrera por reformar sus burocracias” (Cejudo, 2011, p. 31).

Así mismo, reafirma Osborne que en la era de la información, los sistemas que no pueden cambiar están condenados al fracaso. En este caso, “la solución es la ingeniería genética: cambiar el ADN del sistema. Las piezas más fundamentales del ADN del sector público son el propósito de un sistema, sus incentivos, sus sistemas de responsabilidad, su estructura de poder y su cultura” (Osborne, 2007, p. 2). Por lo cual, la reinención del gobierno incluye también elementos como “la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo, particularmente las que se relacionan con la equidad y la redistribución de los recursos” (Santana & Negrón, 1996, p. 8).

De igual forma, Santana y Negrón concluyen que el libro de Osborne y Gaebler se constituye en el ámbito de la micro gerencia pública, porque utiliza los mecanismos y herramientas propios de la gerencia moderna para obtener la eficiencia en las organizaciones, la cual no aplica solo para un gobierno, sino una organización en general.

La realización de la teoría Osborne y Gaebler ocurrió durante el gobierno del presidente de Estados Unidos Bill Clinton, en 1994, junto con el ex presidente Al-Gore, cuando la Nueva Gestión Pública se incorporó a los proyectos de reforma gubernamental a los niveles del sector público y “dio como origen los informes para el mayor ajuste burocrático de la década: la NPR (*JVational Performance Review*) y la NII (*The National Information Infrastructure*), posteriormente rebautizada como National Partnership for Reinventing Government” (Massal & Sandoval, 2010, p. 6). En estos informes se utiliza por primera vez el término “Electronic Government”, el cual revoluciona el sistema burocrático y, en alianza con los sistemas de información, inspiran una nueva forma de hacer gobierno. Estos informes constituyeron los comienzos del e-government, el cual también se fue adaptando a otros países (Massal & Sandoval, 2010, p. 7).

Por otra parte, autores como Michael Barzelay han contribuido ampliamente a la investigación y aportes a esta nueva administración o a quienes buscan realizar una inmersión en la Ciencia Política para ampliar la literatura de investigación empírica hacia un aspecto mayor de la NGP; a lo que Barzelay llama formulación de políticas públicas. Según Barzelay, este aspecto de la NGP busca cambiar gran parte del espectro de las reglas institucionales de gobierno de las cuales se guían, controlan y motivan las organizaciones de la función pública. Estas reglas institucionales obedecen al planteamiento de gastos y gestión financiera, relaciones laborales, contratación, organización, auditoría y evaluación (Barzelay, 2003, p. 10).

De esta manera, los cambios que se presentan en la gestión pública responden a la necesidad de modificar cómo se realizan las gestiones, adecuando estas prácticas a la nueva realidad social, económica y cultural, como lo establece Barzelay en su libro *Atravesando la Burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública* y con esa misma opinión, coincide Arellano quien plantea que “la NGP es en realidad una propuesta que se explica a la luz de las consecuencias de la evolución y crisis de las formas específicas de accionar de la administración pública y su relación con el sistema político” (Arellano, 2002, p. 2). Es decir, “se busca un Estado más eficiente y cercano a las necesidades de los usuarios, vistos como clientes, en búsqueda de mejor atención” (Pliscoff, 2017, p. 143).

3.2.3 Fundamentación teórica

En el trabajo de García Sánchez se explica la evolución y las tendencias de la Nueva Gestión Pública y se menciona detalladamente los elementos teóricos que soportan el modelo administrativo de la gestión pública. Según la autora, el inicio de este modelo estuvo marcado por el matrimonio de dos corrientes de ideas distintas entre el Nuevo Institucionalismo y el gerencialismo, como lo detalla Christian Hood. Así mismo, Hood describe que “un socio fue las “nuevas economías institucionales” se basó en la ya muy conocida historia del desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial de la elección pública, la teoría de los costos de transacción y la teoría del agente principal⁵” (Hood, 1991, p. 5). De la misma manera, Hood afirma que tales doctrinas eran muy diferentes de las ideas militares-burocráticas tradicionales de “buena administración”.

El ejemplo insignia de los primeros países en acoplar el modelo de la NGP es Nueva Zelanda, pues, en 1991, Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh publicaron *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution* y Boston tuvo un capítulo dedicado a los fundamentos teóricos del modelo. Así, autores como Aucoin y Kettl “asumen que Boston ha dicho que la Nueva Economía Institucional (NEI) es el fundamento intelectual de la Nueva Gerencia Pública” (Barzelay, 2001, p. 6). De tal manera, que la intención de Boston de presentar la realidad del caso político administrativo de su país resultó ser una propuesta más amplia que permitió llevar la NGP hacia un ámbito internacional.

En la propuesta impartida por Boston “se reestructuró el sector público a fin de dividir la elaboración de políticas públicas (policy-making) de su ejecución (delivery), de forma que los ministros actuaban como compradores de bienes y servicios provistos por los departamentos (que debían competir con proveedores privados)” (Cejudo, 2011, p. 21). Tras estas propuestas doctrinarias “tales como <las funciones de compras y abastecimiento> deben estar separadas en la organización, las consideraciones que fundamentan esta propuesta fueron extraídas de la Nueva Economía Institucional, especialmente de la teoría de la elección pública y de la teoría del agente – principal” (Barzelay, 2001, p. 7). Así mismo, con la investigación de Boston se pudieron emplear esas propuestas doctrinales en un espectro político.

Pero para explicar la incidencia del gerencialismo dentro del modelo, se parte de las premisas de los Neo- Tayloristas citados en la obra de Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Sector* (1993), que se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración (Sánchez, 2007, p. 39) y que “abogaba por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público” (Arellano, 2002, p. 10).

3.2.4 Teoría de la elección pública (*Public choice*)

La definición más usada para definir esta teoría es la creada por Dennis Mueller, según la cual la elección pública se puede definir como el estudio económico de la toma de decisiones, no de mercado, o simplemente la aplicación de la economía a la ciencia política. El tema de la elección pública es el de la ciencia política: la teoría del estado, las reglas de votación, el comportamiento

⁵ Jonathan Boston también sustenta esta misma teoría en su libro *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution* (1991).

de los votantes, la política de partidos, la burocracia, etc. Sin embargo, la metodología de la elección pública es la de la economía (Mueller, 1989, p. 1-2).

Según Buchanan (2005), en su escrito *Elección Pública: Génesis y desarrollo de un programa de investigación* (traducción - Mario Piñera), la elección pública proporcionó análisis de la política del comportamiento de las personas en su papel como tomadores de decisiones públicas, así fuera como votantes, políticos o burócratas. Dicho análisis es coherente con el aplicado a los mercados y al comportamiento de las personas en su papel de participantes en los mercados (p. 214).

De esta manera, “la elección pública se convirtió en un conjunto de teorías sobre los fallos del gobierno, como una compensación de las teorías de los fallos del mercado que habían surgido previamente de la economía del bienestar teórica” (Buchanan, 2005, p. 215). Lo que explica que los errores del Estado en los temas administrativos responden al colapso que surge al dejar de ser un sistema eficiente, el cual ya no responde a las necesidades de los usuarios. “Los problemas que la burocracia administrativa están planteadas bajo la eficiencia de la actuación pública, donde se critica constantemente el monopolio estatal bajo el que se opera” (Downs, 1967, p. 257).

Así mismo, se propusieron diferentes medidas que evitaran el monopolio burocrático, mayor competencia en la ejecución de los servicios públicos, privatización y contratación externa para reducir el gasto, más visibilidad de la información sobre la posibilidad de alternativas en los servicios públicos ofertadas con bases competitivas y en relación con costes comparados y controles más estrictos sobre la burocracia (Niskanen, 1971, p. 78).

3.2.5 Teoría de los costos de transacción

La Teoría de los costos de transacción tiene como objetivo identificar las fuentes de los costos de transacción (aquellas características o dimensiones de una transacción que hacen el intercambio problemático o sumamente costoso) y especificar el mecanismo de gobierno que puede coordinar de la manera más eficiente la transacción, de tal forma que se logren economizar dichos costes (Jones, 1987, p. 199, citado en Salgado, 2003, p.199).

“Williamson afirma que el costo de transacción responde parcialmente a la existencia de muchos tipos de organizaciones (...) algunas transacciones difieren y producen variados mecanismos de gobierno” (Salgado, 2003, p. 74). De esta forma, las diferentes estructuras de gobierno son entonces mecanismos administrativos pensados para controlar, coordinar o adaptar, mientras que la racionalidad económica y la eficiencia seleccionan en un nivel de población el mercado o la industria. Por ende, la teoría de los costos de transacción propone que los lazos interorganizacionales se realizan para reducir los costos de transacción (Salgado, 2003, p. 74).

Además, “Williamson afirma que los costos comparativos de la estructura de gobierno y los arreglos institucionales cambian con variaciones en el ambiente institucional” (p.66). Según indica, es el “conjunto de reglas políticas, sociales y legales fundamentales que establecen la base para la producción, intercambio y distribución” (Davis y North, 1971, citados en Williamson, 1991). Para Salgado, estos cambios en el ambiente surgen por cuatro razones: derechos de propiedad, ley contractual, efectos de reputación e incertidumbre (Salgado, 2003, p. 67). Así mismo, pueden llegar a surgir por las características de las decisiones de los gestores que participan en la transacción o por los objetivos propios del mercado (Sánchez, 2007, p. 40).

3.2.6 Teoría del agente principal

El modelo de agente principal se ha desarrollado en el marco de la "nueva economía institucional" (Williamson, 1975; 1985; Moe, 1984; Miller, 1992, citado en Braun & Guston, 2003). En el campo de las políticas científicas y tecnológicas, algunos académicos han propuesto utilizar el enfoque principal-agente porque afirman que es una herramienta útil para establecer una correlación entre la política y la ciencia (Braun, 1993; Guston, 1996, Van der Meulen, 1997, citado en Canales, 2009).

Esta teoría establece que “en lugar de ver a la compañía como un ordenamiento "jerárquico" de actividades económicas, se le considere como una forma especial de aplicación del contrato, mismo que regula las relaciones y funciones desempeñadas por un propietario ("principal") y un ejecutor ("agente")” (Canales, 2009, p. 4). Los contratos con las compañías aseguradoras son un gran ejemplo para explicar este proceso.

En ese sentido, el mejor estado para las partes es cuando el principal y el agente tienen una información completa sobre las condiciones del contrato. Sin embargo, en la práctica se observa que en este tipo de contratos existe un fenómeno llamado asimetría de la información y esto se debe a que una de las partes posee más información que los otros desconocen.

La teoría de la Agencia evalúa esta situación en dos problemáticas: “el riesgo moral y selección adversa. Estos problemas se basan en lo que la nueva economía institucional llamada el "oportunismo" de los actores: los actores se interesan por sí mismos y, por lo tanto, buscan maximizar su bienestar personal” (Braun & Guston, 2003, p. 303). La primera se refiere a los riesgos (o engaños) implicados por la falta de conocimiento del agente y la segunda a la dificultad que enfrenta el principal para descubrir la verdadera naturaleza del agente al seleccionarlo (Canales, 2009, p.5).

Es por esta razón que la literatura del agente principal (que analiza los problemas de las agencias de seguros o de los parlamentos que tratan con las burocracias) examina los mecanismos de control y supervisión diseñados para evitar estos problemas (Braun & Guston, 2003, p. 304).

Sin embargo, en la reforma del Sector Público se habla de responsabilidad y eficiencia, por lo cual resulta necesario cuestionarse quién es el principal. Para ello, Mayston (1993) propone tres opciones para identificarlo: i) el electorado, por medio de los procesos democráticos de elecciones y los controles parlamentarios; ii) los consumidores de los servicios públicos, y iii) los políticos del gobierno central en el poder (p. 76-77).

Así mismo, Sánchez propone que existen dos niveles básicos dentro del sector público: a) La provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: Ciudadanos → Políticos → Gestores b) La relación ínter – administraciones (Sánchez, 2007, p. 41).

Es por ello que bajo esa premisa puede considerarse que, dentro del e-government, “el ciudadano ha dejado de ser el sujeto paciente de las políticas públicas, su rol ya se amplió considerándose como cliente de dichas políticas bajo las prácticas de la modernización de la administración, ha crecido ya en la actual sociedad red a erigirse como el protagonista activo del proceso de cambio” (Calderón & Lorenzo, 2010, p. 12-13).

3.3 Gobernanza y gestión pública

La gobernanza se ha constituido como un nuevo paradigma de la administración pública que se superpone a la Nueva Gestión Pública (NGP), como una reforma que pretende modernizar la gestión de los Estados, para el fortalecimiento de sus democracias y el aumento de la gobernabilidad, así mismo se busca seguir implementando procesos de rendición de cuentas, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción (Avellaneda & Peñuela, 2014, citado en Agreda, J., Beleza, I., & Bermúdez, E, s.f). Es por esta razón, que los gobiernos y la administración pública gestionan constantemente la capacidad de mejorar en la prestación de los servicios públicos para el adecuado funcionamiento de las relaciones entre el sistema y los ciudadanos.

Desde hace más de dos décadas, las discusiones sobre política y administración pública se han centrado en la capacidad administrativa de los Estados. De esta forma, se pretende lograr que el aparato gubernamental, en el marco de la legalidad, genere resultados, entregue servicios de calidad que cumplan con las expectativas de los ciudadanos y los estudios sobre la gobernanza plantean, precisamente, esta clase de preguntas (Asamblea General OLACEFS, 2015, p. 5).

A partir del enfoque institucional, la globalización ha propuesto la reestructuración de los gobiernos y la administración pública para modernizar su sistema y así ofrecer mejores servicios. Por ende, “desde los primeros años, los imperativos de la globalización obligaron a muchos Estados a modificar legislaciones, transformar sus instituciones y ajustar las burocracias, enfrentando con ello nuevos retos para la gobernanza de sus sociedades” (Moyado, 2011, p. 207).

Por gobernanza se entiende hoy, espontáneamente, el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinando a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización (Aguilar, 2006, p. 70).

De esta manera, la gobernanza tiene como objetivo utilizar la calidad como instrumento necesario para promover servicios que desde diferentes enfoques puedan mejorar “la percepción social sobre la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana de calidad, para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia” (Moyado, 2011, p. 211).

Por ende, la gobernanza es un concepto presente en los debates académicos de las transformaciones de los Estados, sus organismos y agencias. Es la revelación de una serie de cambios entre la gobernabilidad y la (NGP), que traza la discusión de lo que “es” el Estado y lo que “debería ser”. Sin embargo, bajo esa dirección se presenta la dificultad en este nuevo paradigma, cuando se percibe la incapacidad del Estado para gobernar correctamente a la sociedad dándole paso a la ingobernabilidad (Agreda, J., Beleza, I., & Bermúdez, E, s.f, p. 4). Lo que además cuestiona la visión que tiene el Estado sobre sus ciudadanos y la importancia de verlos no como clientes sino como ciudadanos atribuyendo el valor público ineludible para los procesos.

Es así como Aguilar (2007) sugiere que las situaciones de ingobernabilidad pueden prevenirse si se dota al gobierno con las capacidades idóneas y suficientes (desde las institucionales hasta las administrativas) para que pueda resolver los problemas y dirigir eficientemente a la sociedad (satisfacer demandas, resolver problemas, controlar conflictos (...) realizar objetivos de crecimiento económico y desarrollo social, crear futuros de beneficio general) (p.6).

Por lo tanto, Agreda, Beleza y Bermúdez afirman que este nuevo paradigma surge para dotar al Estado de capacidades para gobernar correctamente a la sociedad y satisfacer sus demandas, pero más allá de eso, también busca brindarle a la sociedad herramientas suficientes para participar activamente en la gestión de los gobiernos, para así aumentar los canales de interacción entre los ciudadanos, las organizaciones estatales y los agentes privados.

3.4 Determinismo tecnológico en el e-government

La teoría del determinismo tecnológico constituye una explicación influyente sobre la relación entre tecnología y sociedad (Parente, 2006, p. 80), la cual surge a través de los cambios sociales y culturales que determinan la forma como se percibe el mundo a través de las diferentes tecnologías. Por muchos años, la tecnología ha sido considerada como un factor crucial en el progreso y el desarrollo social en el mundo. Según Chandler (1996), los deterministas tecnológicos interpretan la tecnología en general como la base de la sociedad en el pasado, presente e incluso, en el futuro. Se considera que la sociedad está determinada por la tecnología: las nuevas tecnologías transforman a la sociedad en todos los niveles, incluidas las instituciones, la interacción social y los individuos (p. 1).

El desarrollo tecnológico ha permitido interconectar al mundo y convertirlo en la aldea global, como se había pronosticado, debido a la sofisticación de los sistemas y redes de información, de la digitalización de los datos y todos aquellos elementos que requieren ser transmitidos de manera electrónica (Blanco, 2007, p. 67). Es por esto que “las Tecnologías de la Información y de la Comunicación son generadoras de los mayores cambios sociales, políticos, económicos y culturales a los cuales nos hemos visto sujetos a partir del siglo pasado” (Blanco, 2007, p. 67). No es posible imaginarse el presente sin los sistemas de comunicación, sin la superautopista de la información, sin los computadores, sin la telefonía celular (Castells, 2001, pp. 55-57, citado en Blanco, 2007).

De esta forma, se puede entender cómo la tecnología afecta a la sociedad y al gobierno, en ambas direcciones. “El cambio tecnológico crea nuevos desafíos y oportunidades para las organizaciones sociales y políticas, pero la respuesta a esos desafíos depende de la historia, la cultura, las instituciones y los caminos recorridos” (Nograšek & Vintar, 2014, p., 108). Por su parte, “los deterministas tecnológicos afirman que las revoluciones tanto tecnológicas como informáticas fueron propiciadas básicamente por la industria, financiadas por la iniciativa privada y los diversos gobiernos, en un principio, y, por extensión, se produjo una transformación social” (Blanco, 2007, p. 67).

De acuerdo con el determinismo tecnológico y según Nograšek y Vintar, la tecnología comanda la transformación de las organizaciones del sector público, esto quiere decir que las TIC

producen cambios en los procesos, la estructura, las personas y la cultura organizacional. Teniendo en cuenta esto, las TIC se consideran más o menos como una variable independiente, mientras que los procesos, las estructuras, las personas y la cultura son variables dependientes. Por ende, las TIC en la era del gobierno electrónico pueden verse como una herramienta para reformar la burocracia y esto mismo lo confirma “la OCDE (1998), que afirma que el gobierno electrónico es un factor clave en la reforma del gobierno y que las TIC apoyan esta reforma en muchas áreas” (Nograšek & Vintar, 2014, p., 110).

Así mismo, autores como Bellamy y Taylor (1998) explican cómo las tecnologías de la información y la comunicación contribuyen a desarrollar un enfoque único y alternativo para estudiar la administración pública y el gobierno: como aquel que toma la información del dispositivo analítico central para comprender las estructuras y los procesos del gobierno moderno (Bellamy y Taylor, 1998, citados en Pratchett, 1998). De esta manera, las TIC permiten un nuevo flujo de información que pone en riesgo las normas y habilidades antes aplicadas. Sin embargo, el poder de transformación generado por las TIC depende en gran medida de todos los demás elementos (es decir, procesos, personas, cultura y estructura) en la organización (Nograšek & Vintar, 2014, p., 110).

Otros autores, como Okot-Uma (2003), creen que el gobierno electrónico brinda nuevas oportunidades para reformar, acercarse a los ciudadanos y establecer vínculos más estrechos, así como asociaciones con diversos intereses. Sin embargo, hay otros autores que en su tiempo no consideraban a las TIC como un elemento determinista y para quienes la teoría del determinismo tecnológico no proporcionaba una explicación clara y uniforme para examinar la influencia del gobierno electrónico en el cambio organizacional (Nograšek & Vintar, 2014, p., 110). Para precisar el debate, Heeks explica las razones, desde el optimismo hasta el pesimismo (incluso abarca zonas neutrales), desde las que se encasillan a estos representantes, para entender el proceso del determinismo en las TIC. Pues algunos comentaristas optimistas asocian la TI con impactos mayormente positivos y usan declaraciones de valor sobre el ahorro de costos y las mejoras en la calidad del servicio público. Por supuesto, los pesimistas asocian la TIC con impactos mayormente negativos y usan declaraciones de valor sobre los altos costos, manifestando que las computadoras en el sector público causan pérdidas de empleos o el desgaste de la responsabilidad pública (Heeks & Bailur, 2007, p. 247-248).

A pesar de las discusiones presentadas, es posible ver cómo actualmente la relación entre tecnología y sociedad sigue creando vínculos cada vez más estrechos, de los cuales los gobiernos no pueden pasar desapercibidos. Desde el siglo pasado, estos buscan herramientas que les permitan gobernar acorde a las demandas de la época y que les permitan gestiones más efectivas, prácticas y al alcance de los ciudadanos. Es por ello que la propuesta del determinismo tecnológico instiga a la creación de organismos gubernamentales para analizar el impacto de diversas situaciones. Un ejemplo es el creado en el 1972 por el Gobierno de los Estados Unidos, el Office of Technology Assessment, como órgano consultivo del Gobierno (González, Durlan, Cáceres & Mendizábal, 2014, p. 455).

Colombia y el e-government

Al igual que en diferentes países de Latinoamérica, el concepto de e-government empezó a tener una relevancia en el plano político en Colombia y a finales de los años 90, el Gobierno colombiano fue creando “reglamentaciones, programas, estrategias y políticas públicas, buscando la inclusión de las TIC en las instituciones públicas y de gobierno, con el propósito de avanzar en la modernización de la infraestructura tecnológica de la administración pública bajo los principios de eficiencia y transparencia” (Ruiz, 2013, p. 30). Según Ruiz, mediante el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1998-2002 se definieron los objetivos gubernamentales en materia de telecomunicaciones para desarrollar la infraestructura de la información en Colombia.

Bajo este lineamiento, surgió un programa de política pública llamada “Agenda de Conectividad” como una forma de afrontar, por parte del Estado, la expansión del internet y las nuevas tecnologías de la información en el nuevo milenio (Massal y Sandoval, 2010, p.15). Esta política estuvo basada en los principios de la NGP y se fundamentó en la necesidad de modernizar la Administración Pública y adaptarse a las nuevas demandas de la ciudadanía, teniendo en cuenta el contexto global de la tecnología.

Los objetivos principales de la “Agenda de Conectividad” apuntaban a mejorar la calidad de vida de los usuarios, contribuir a una mayor competitividad y modernizar el Estado. En términos generales, esta política pública “buscaba acercar a los colombianos en el conocimiento, uso y aplicación de las TIC, con el fin de permitirles un mayor y mejor acceso a la información, para participar activamente en la economía global, favoreciendo oportunidades que conlleven a mejorar las condiciones de vida” (Ruiz, 2013, p. 33).

4.1 Fases del proceso de implementación (2000-2008)

Según Massal y Sandoval, hasta el 2010 existieron tres etapas históricas en la implementación del e-government en Colombia (en un apartado de este mismo documento se expone la normativa colombiana, en el marco de la implementación del e-government). En primer lugar, surgió la Directiva 02 de 2000, expedida en el gobierno de Andrés Pastrana y que ordenó a las entidades del Estado, incluyendo las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta, implementar una estrategia de e-government para iniciar la aplicación del uso de las tecnologías informáticas. El proceso tuvo un breve periodo de prueba y se creó un portal web www.gobiernoenlinea.gov.co para empezar a gestionar la política.

El objetivo de Pastrana para ese entonces era culminar su gobierno con el legado de dejar un Estado eficiente y transparente, que hiciera uso intensivo de las Tecnologías de la Información en la prestación de servicios a los ciudadanos, medible a través de un óptimo desempeño de sus funciones (Directiva 02, 2000). Como consecuencia, esta directiva ocasionó que las entidades tuvieran que realizar ajustes apresurados, con el propósito de establecer un gobierno electrónico antes de que terminara el periodo presidencial.

Fases	Descripción	Fecha de corte
Fase I	Proveer información en línea a los ciudadanos, por parte de todas las entidades destinatarias de esta Directiva Presidencial	30/12/2000
Fase II	Ofrecer servicios y trámites en línea a los ciudadanos	31/12/2001
Fase III	Contratación en línea	30/06/2002

Tabla 3. Fases para la implementación de la Agenda de Conectividad en las entidades del territorio nacional. Elaboración propia con información de Massal y Sandoval (2010).

Aunque las entidades estuvieron dispuestas a cumplir lo decretado por la Directiva Presidencial, se pidieron constantes plazos para terminar la estructuración de la política en cada una de las entidades, debido a que se reportaron retrasos para cumplir con la “Agenda de Conectividad en las fechas establecidas. Hacia agosto de 2002 era claro que los portales web de cada entidad estaban mal estructurados y no ofrecían ninguna utilidad ni al ciudadano ni a los funcionarios (Massal & Sandoval, 2010, p. 16). Finalmente, la fase tres tuvo que descartarse por la inconsistencia que existía en el sistema.

En el periodo de la presidencia de Álvaro Uribe, el e-government en Colombia tiene una segunda etapa entre 2003 hasta 2008, tiempo durante el que se realiza la arquitectura del Gobierno en Línea, donde el único que tenía control sobre el programa era el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con la Agenda de Conectividad. En esta época también se definió la plataforma de servicios del gobierno a los ciudadanos, por medio de la plataforma web y se estableció otra para las comunicaciones internas de las instituciones estatales, denominada Intranet. En esta etapa se fijaron los protocolos para que las entidades iniciaran el proceso en línea de diferentes trámites y servicios (Massal & Sandoval, 2010, p. 16).

Así mismo, como describen Massal y Sandoval, se creó la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública, que tenía la potestad de ejecutar las estrategias y programas requeridos para la producción de información digital en la totalidad de las instituciones del Estado. Según lo estipulado en el Decreto 3816 de 2003, esto permitía mejorar los procesos y sistemas de información. En orden a optimizar los insumos que procesaban los portales de servicios y trámites en línea y evitar inconsistencias en la estructura del sistema, se invirtió en códigos de programación y diseño del sitio web para garantizar un buen servicio.

Durante esos años no se logró gran visibilidad de la estrategia, pues eran pocos los ciudadanos que realizaban el proceso en línea y su funcionalidad era limitada. Así mismo, la cobertura de banda ancha (internet) no llegaba a toda la población colombiana. De esta forma, era inviable que todos los ciudadanos tuvieran acceso a realizar los trámites. Ahora bien, el factor de confianza de los ciudadanos al realizar un trámite sin la intervención de funcionarios implicaba cambiar el paradigma burocrático y centrarse en una administración más moderna, lo que conllevaba un impacto en la población, que requiere de garantías, publicidad y resultados para que sea efectivo.

No obstante, con el Decreto 1151 de 2008, el gobierno decidió impulsar esta política pública, al posicionar la plataforma electrónica como el principal motor de cambio de las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública (Massal & Sandoval, 2010, p. 16). Así mismo, la presión internacional y la modernización de la Administración Pública en otros países de Latinoamérica impulsó a Colombia a tener un modelo exitoso.

Para lograr una mejor gestión, según Ruiz, con los lineamientos establecidos por el Decreto 1151 de 2008 se ubicó al Ministerio de la Información y Telecomunicaciones como entidad responsable de la elaboración del Manual para la Implementación del Gobierno en Línea. En este se estableció la implementación y el uso del e-government en Colombia para las entidades y funcionarios vinculados a la política. “El Manual se revisa, actualiza y ajusta periódicamente, con el fin de informar a las entidades públicas y actores responsables, sobre los criterios, contenidos y servicios que deben desarrollar de forma gradual y evolutiva para el desarrollo e implementación de la Estrategia de Gobierno en línea” (Ruiz, 2013, p. 35).

Según Massal y Sandoval (2010), con la llegada del Manual, el Gobierno también realizó una fuerte campaña publicitaria en medios, conocida como “*Haciendo más fácil tu relación con el Estado*”. Con este slogan se quería impulsar la confianza y credibilidad en el Gobierno en Línea. También se ajustaron las fases del nuevo modelo lineal, en las que se destacaban una mejor información, interacción con la ciudadanía, transacciones, transformaciones a ventanillas virtuales y mayor democracia participativa de la ciudadanía en la estrategia de e-government.

Pero, según los Informes de Gestión de Gobierno en Línea, en los años 2008 y 2009, la calificación que le dieron los ciudadanos a la interacción con el Estado en línea fue muy bajo, toda vez que de 1 a 100, calificaron con 20 la credibilidad y confianza en el Gobierno en Línea. Así mismo, otros estudios “han revelado igualmente fallas y limitaciones en los accesos a los servicios y trámites en los portales: problemas de seguridad, inaccesibilidad para personas limitados visuales/auditivos, errores de programación” (Carvajal, 2009, citado en Massal y Sandoval, 2010).

4.2 Estado actual de la política

En el año 2008, se expidió el Decreto 1151, se estableció que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones sería la entidad responsable de liderar y coordinar la “Estrategia de Gobierno en Línea”. A través del programa de la Agenda de Conectividad, se fijaron los objetivos, fases, metas y responsables de la definición de políticas y estándares, incluido el Manual para la implementación de la Estrategia (Ruiz, 2013, p. 45).

Posteriormente, en el 2012, con la expedición del Decreto 2693 se replantean ciertos aspectos que habían sido regulados por el Decreto 1151 el cual se derogó el del 2008, replanteando ciertos aspectos y adicionando algunos lineamientos, plazos y términos de la estrategia (Ruiz, 2013, p. 45). El contexto y propósito son descritos en el Manual de Gobierno Digital del 2018 así:

En el escenario mundial de economía digital, factores como el conocimiento, la digitalización, la interconexión de redes de información y la innovación, juegan un papel transcendental en la transformación estructural de las sociedades. En dicho contexto, el Estado colombiano afronta grandes retos relacionados con la solución de problemas, la satisfacción de necesidades y la protección de derechos de la ciudadanía; retos que debe asumir a través de la toma de decisiones soportada en el uso de TIC (Manual de Gobierno Digital, 2018, p. 10).

Teniendo en cuenta los nuevos retos de la evolución social y las tendencias hacia la satisfacción del cliente, el diseño de servicios y la innovación en lo público, se continuó la estrategia de impulso del uso de las TIC. Nacen así el Decreto 2573 de 2014 y el 1078 de 2015, este último denominado Decreto Único Reglamentario del Sector de las TIC, que establece 4 componentes para orientar las acciones de los ciudadanos y las entidades del Estado: TIC para servicios, TIC para el gobierno abierto, TIC para la gestión y TIC para la seguridad de la información (Manual de Gobierno Digital, 2018, p. 10).

Con la expedición del Decreto 1499 de 2017 (cuyas disposiciones modificaron parte del Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública 1083 de 2015, Título 22, Parte 2 del Libro 2) se incluyó el Gobierno Digital o Gobierno en Línea a las políticas de gestión y desempeño institucional. Por otra parte, con el Decreto 1008 de 2018 (cuyas disposiciones reformaron el Decreto 1078 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del sector TIC”, específicamente en el capítulo 1, título 9, parte 2, libro 2), se establecieron nuevos lineamientos generales para la Política de Gobierno Digital.

De esta forma, se presenta una transición del Gobierno en Línea a Gobierno Digital, cuyos fundamentos se exponen así:

Con miras a transformar las entidades públicas y dotarlas de capacidades que les permitan responder a las necesidades que demanda un escenario de economía digital, así como al establecimiento y desarrollo de ciudades y territorios inteligentes que les ofrezcan mejores condiciones a los ciudadanos y, por ende, un nivel superior de vida. Ya no se trata únicamente de automatizar procesos, o de atender la provisión de trámites y servicios para la ciudadanía (Manual de Gobierno Digital, 2018, p. 10).

En el nuevo escenario, los temas de valor público y eficiencia administrativa tienen ahora un panorama más integral, que se dirige a todos los actores, quienes construyen y aportan a lo público y donde la ciudadanía juega un rol fundamental, pues está empoderada de su realidad. Por otro lado, el Estado busca reinventarse, transformando sus servicios, lo que significa que tanto sociedad como Estado trabajen para solucionar los problemas y hacer de la administración un sistema eficiente para todos (Manual de Gobierno Digital, 2018, p. 10).

4.3 Normativa

En la siguiente tabla se presentan las leyes y decretos que dieron inicio al e-government en Colombia, las cuales buscaron contribuir a su implementación, regulación, transformación, evolución y mejoramiento. También se incluyen los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social que, si bien no son normas, sino políticas, dirigieron los cambios que pretenden mostrarse en relación con el Gobierno en Línea o Gobierno Digital.

Norma	Descripción
CONPES 3072 de 2000	“Masificar el uso de las Tecnologías de la Información y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de gobierno, y socializar el acceso a la información”.
Directiva Presidencial 002 de 2000	Reglamentó disposiciones de obligatorio cumplimiento que permitieran la implementación de las TIC’s en las organizaciones gubernamentales, a través de tres fases.
Directiva Presidencial 010 de 2002	Estableció los lineamientos, metas y compromisos que deben cumplir los ministros y directores de Departamentos Administrativos como sujetos responsables de cada sector, en el marco del “Programa de renovación de la Administración Pública”.
Ley 790 de 2002	“Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública”. En el Artículo 14 se habla sobre el Gobierno en Línea.
CONPES 3248 de 2003	En el marco del “Programa de Renovación de la Administración Pública” (...) se incorpora el Gobierno Electrónico y la Estrategia Antitrámites como reformas transversales, relativas al direccionamiento de los procesos estructurales básicos y obligatorios para el correcto funcionamiento de la administración pública.
Ley 812 de 2003	Aprueba el “Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2003-2006, hacia un Estado comunitario” y establece que el Gobierno Nacional promoverá una renovación de la administración pública, mediante el fortalecimiento del Programa Gobierno en Línea y sistemas de información unificados.
Decreto Nacional 3816 de 2003	Crea la “Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública” e impulsa además la coordinación y ejecución de políticas definidas para la Estrategia de Gobierno en Línea.
CONPES 3292 de 2004	“Proyecto de racionalización y automatización de trámites”
Ley 962 de 2005 o Ley Antitrámites	Dicta disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.
Decreto Nacional 1599 de 2005	Determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano.
Decreto Distrital 619 de 2007	Establece la Estrategia de Gobierno Electrónico de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.
Decreto Nacional 1151 de 2008	Establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, como entidad responsable de liderar y coordinar el desarrollo e implementación del “Programa de Gobierno en Línea”.
Ley 1341 de 2009	En el marco del Gobierno en Línea, establece ocho principios orientadores, con el fin de fomentar y promocionar el desarrollo de las TICs en todos los sectores y niveles de la

“Ley de TIC”	Administración Pública, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto a los derechos humanos inherentes y la inclusión social. Señala que las TICs deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional.
Ley 1450 de 2011	Expide el “Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014”. En el Capítulo VI, establece los soportes transversales de la prosperidad democrática, como estrategia para el desarrollo de un Buen Gobierno.
Ley 1437 de 2011	Expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el Capítulo IV desarrolla la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, con el fin de garantizar la igualdad de acceso a la administración, acorde a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.
Directiva Presidencial 04 del 2012	Establece las acciones que deben realizar todas las entidades de la Administración Pública del orden nacional para avanzar en la política de “Eficiencia administrativa y lineamientos de la política cero papel en la Administración Pública”, establecida en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
Decreto Nacional 2693 de 2012	Establece un Manual para la implementación de la “Estrategia de Gobierno en línea” versión 3.1, mediante el cual se introducen nuevos criterios para los componentes de Información, Interacción, Transacción, Transformación, Democracia y Elementos transversales, todos acordes a la visión y estrategias proyectadas para las entidades públicas del orden nacional y territorial.
Decreto Nacional 019 de 2012	Dicta normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
Decreto Nacional 2573 de 2014	Establece los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea y reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009.
Decreto Nacional 1078 de 2015	Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En el título 9 - Capítulo 1 se encuentra la Estrategia de Gobierno en Línea.
CONPES 3854 de 2016	Política Nacional de Seguridad Digital
Decreto Nacional 1499 de 2017	Modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión.
Decreto Nacional 1008 de 2018	Modifica el Decreto 1078 de 2015, en lo concerniente a los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital.

Tabla 4. Normativa del e-government en Colombia. Tomado de (Ruiz, 2013, pp. 18-27) y Ministerio de Relaciones Exteriores.

El e-government en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

El Gobierno Nacional de Colombia está comprometido con la implementación, el desarrollo y el éxito del e-government en el país. Por eso, desde años atrás ha estado constantemente trabajando para poder beneficiar a más colombianos en el territorio. Por ende, el programa busca promover la construcción de un Estado eficiente, transparente y participativo, que preste mejores servicios y que, en colaboración con la sociedad, puedan aprovechar ampliamente la tecnología, para así impulsar la competitividad y mejorar la calidad de vida y la prosperidad de los colombianos (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2014), convirtiendo el proceso de realización de trámites en una experiencia ágil y sencilla a tan solo un click.

Por lo que el Estado realizó una ruta de implementación y en ella se sumaron los diferentes Ministerios del gobierno y demás entidades que podían ser partícipes de este proceso. El Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia ha sido la cara por excelencia en este proceso y a través del tiempo, se ha modernizado y orientado a los lineamientos de la política del Gobierno Nacional.

De esta manera, se presentan las diferentes etapas que acompañaron el proceso de implementación en el Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia⁶.

5.1 Implementación de la estrategia de Gobierno en Línea en el Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Decreto 2573 de 2014, *Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones*, trabajó en la implementación de los siguientes ejes temáticos: TIC para el Gobierno Abierto; TIC para servicios, y TIC para la gestión y Seguridad y privacidad de la información.

En este campo y con el fin de garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la Información y la protección de datos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio⁷ implementaron el modelo del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, con el fin de alcanzar un nivel de madurez avanzado en seguridad, que permitiera proteger sus activos de amenazas y vulnerabilidades, como las diversas formas de fraude, espionaje, sabotaje o vandalismo, generando desconfianza e insatisfacción tanto a usuarios como a ciudadanos (Informe de Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015, pp. 32-33).

Bajo estos lineamientos, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha planteado, dentro de sus objetivos estratégicos, fortalecer institucionalmente su institución y su Fondo Rotatorio y robustecer la política migratoria y el servicio consular. Para lograrlo, se ha habilitado la tecnología,

⁶ Se realiza la salvedad de que toda la información que se expondrá a continuación fue suministrada por Martha Lucia Jiménez Medina, Directora de Gestión de Información y Tecnología del Ministerio de Relaciones Exteriores y cuenta con la aprobación para su uso académico.

⁷ Según la información de la página de la Cancillería, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores es una Unidad Administrativa Especial del Orden Nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con el Decreto Ley 20 del 3 de enero de 1992. Tiene como objetivo principal manejar los recursos a su cargo en moneda nacional o extranjera, de acuerdo con las necesidades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del servicio exterior.

de acuerdo con la implementación estratégica de Gobierno en Línea, el Plan Vive Digital (2016). Vale la pena aclarar que, antes del 2010, la Dirección de Tecnología no soportaba sistemas de información en las misiones del exterior.

Otros de los logros obtenidos por el Ministerio se amplían más adelante.



Gráfico 1. Oficinas de Cancillería a nivel mundial que acceden a servicios de TI. El tamaño del círculo representa la intensidad de uso y acceso a los servicios. Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).

5.2 Proceso de Gestión de las TIC

Con fundamento en el Decreto 415 de 2016, "Por el cual se adiciona el Decreto Único reglamentario del sector de la Función Pública, Decreto 1083 de 2015, en lo relacionado con la definición de lineamientos para el fortalecimiento institucional en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones", exhorta a las entidades territoriales a adoptar lineamientos que los entes estatales deben tener en cuenta para el fortalecimiento institucional y ejecución de los planes, programas y proyectos de tecnologías y sistemas de información en las respectivas instituciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, 2016). Por ende, el Ministerio de Relaciones Exteriores está en la facultad de gestionar las tecnologías de la información al alcance de sus objetivos, procurando establecer mejoras en el servicio que ofrece para con sus ciudadanos.

5.3 Política Digital aplicada al Ministerio de Relaciones Exteriores

Los elementos fundamentales que permiten el desarrollo de los componentes y el logro de los propósitos de la política digital son: Arquitectura de TI, seguridad y privacidad, y servicios ciudadanos digitales. En primer lugar, la Arquitectura TI le permite al Estado ser más eficiente, al unir los esfuerzos de sus entidades, y se sustenta en el Marco de Referencia que alinea la gestión TI con la estrategia del Estado. Incluye las arquitecturas sectoriales y territoriales y un modelo de uso y apropiación. El segundo componente busca preservar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los activos de información de las entidades del Estado, garantizando su buen uso y la privacidad de los datos. Finalmente, el último pretende facilitar y brindar un adecuado acceso a los servicios de la administración pública, haciendo uso de medios digitales e incluyendo autenticación electrónica, interoperabilidad y carpeta ciudadana (Manual de Política de Gobierno Digital, 2018, p. 16).

5.4 Arquitectura de TI en el Ministerio de Relaciones Exteriores

A continuación, se presenta una tabla que explica la interacción de estos componentes y que, a su vez, utiliza el Ministerio como ruta para gestionar sus procesos.

Dominio	Insumo	Por desarrollar	Producto
Estrategia de TI	Estrategia organizacional acorde a las necesidades de la Entidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación estratégica de gestión de TI 2. Portafolio de planes y proyectos 3. Políticas de TI 4. Portafolio de servicios 5. Gestión financiera 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Portafolio de planes y proyectos 2. Políticas de TI 3. Portafolio de servicios 4. Gestión financiera 5. Plan de continuidad de TI
Gobierno de TI	<ol style="list-style-type: none"> 1. Marco normativo y legal 2. Políticas organizacionales 3. Procesos de la entidad 4. Modelo de gobierno de la entidad 5. Mecanismos de compras y contratación 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Marco legal y normativo 2. Estructura de TI y procesos 3. Toma de decisiones 4. Gestión de relaciones con otras áreas y entidades 5. Gestión de proveedores 6. Acuerdos de Servicio y de desarrollo 7. Alineación con los procesos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formalización de políticas estándares y lineamientos de TI 2. Definición de la forma de relacionarse con las áreas funcionales 3. Definición de acuerdos de desarrollo y de servicio 4. Mecanismos de toma de decisión para la gestión de TI
Gestión de Información	Organización de la información: información para la toma de decisiones, información de los procesos e información para los grupos de interés y fuentes de información habilitadas	<p>Premisas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Información desde la fuente única 2. Información de calidad 3. Información como bien público 4. Información en tiempo real 5. Información como servicio <p>La estrategia de información se fundamenta en el ciclo de vida de la información:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recolección 2. Validación 3. Consolidación de información para el análisis 4. Publicación de información para fomentar el desarrollo de la capacidad de análisis 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información publicada 2. Mecanismos de uso y acceso disponibles 3. Información de calidad 4. Generación de valor a partir de la información 5. Apoyo a la toma de decisiones 6. Instrumentos de análisis de la información disponible a los usuarios especializados
Sistemas de Información	Necesidades de sistematización: en términos de necesidades de información, necesidades de los procesos y necesidades de la estrategia organizacional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arquitectura de sistemas de información 2. Desarrollo y mantenimiento 3. Implantación 4. Servicios de soporte técnico funcional <p>Deberes:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemas de información de apoyo sistemas de información misionales 2. Sistemas de información de direccionamiento estratégico

		<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar la calidad de la información 2. Disponer de recursos de consulta a los públicos de interés 3. Permitir la generación de transacciones desde los procesos que generan la información 4. Ser mantenibles, escalables, interoperables, seguros, funcionales y sostenibles financiera y técnicamente 	3. Servicios informativos digitales
Uso y Apropiación de TI	Oferta de sistemas y servicios de información	<p>Vincular a las personas y desarrollar cultura que facilite la adopción de tecnología:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación 2. Dotación de tecnología o de fomento al acceso 3. Desarrollar proyectos de evaluación y adopción de tecnología 4. Evaluación del nivel de adopción de tecnología y satisfacción en el uso comunicar, divulgar, retroalimentar y gobernar el uso y apropiación de TI <p>Tener en cuenta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar el acceso a todos los públicos 2. Usabilidad 3. Independencia del dispositivo y de la ubicación 4. Acceso a la red 	Organización de alto desempeño con las personas

Tabla 5. Arquitectura de TI. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017).

5.5 Seguridad y privacidad en el Ministerio de Relaciones Exteriores

El CONPES 3854 de 2016, sobre Política Nacional de Seguridad Digital, establece una nueva Política de Seguridad Digital, es decir, una hoja de ruta para que el Gobierno, las organizaciones públicas y privadas, la fuerza pública, la academia y los ciudadanos en general cuenten con un entorno digital confiable y seguro.

Esta política de seguridad implementó distintas acciones, como: (i) establecer un marco institucional que fortaleciera la seguridad digital de los individuos y del Estado, basado en la gestión de riesgos; (ii) crear las condiciones para que las múltiples partes interesadas gestionaran el riesgo de seguridad digital en sus actividades socioeconómicas y se generara confianza en el

uso del entorno digital; (iii) fortalecer la defensa y soberanía nacional en el entorno digital con un enfoque de gestión de riesgos, y, por último, (iv) impulsar la cooperación, colaboración y asistencia en materia de seguridad digital, a nivel nacional e internacional.

Para el proceso de construcción de la política, hicieron parte representantes del sector privado, del gobierno, de la sociedad civil, de la industria TI y de la academia. Además, se consideraron las recomendaciones efectuadas por instancias internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE y la Organización de Estados Americanos – OEA. Así mismo, contribuyeron el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Defensa Nacional y otras entidades relacionadas con la seguridad digital en Colombia (Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, 2016).

De otro lado, la Ley 1928 del 2018 aprueba para Colombia el convenio Budapest o convención de Europa sobre cibercriminalidad, lo cual permite asegurar de una manera más efectiva la política de tratamiento de datos de los ciudadanos y brinda respaldo para realizar los diferentes procesos en línea que ofrece el Gobierno Nacional.

De acuerdo con los artículos 17 de la Ley 1581 de 2012 y 13 del Decreto 1377 de 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio elaboraron la primera versión de la Política de tratamiento de datos personales, la cual fue publicada en el sitio web oficial de la Entidad en el mes de agosto de 2017. Posteriormente, en el mes de noviembre de 2017, se realizó una actualización con los lineamientos establecidos por el Manual para la implementación de la Estrategia Gobierno en Línea (Informe de Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017, p. 99).

En el marco de las políticas mencionadas, el Ministerio reportó que en 2018 recibió varios ataques a las páginas de la Cancillería, los cuales fueron repelidos con éxito. Más de 65.000 correos con contenidos maliciosos fueron bloqueados, teniendo así una disminución de adversidades al 25%, respecto al 2017. Más de 380.000 amenazas fueron bloqueadas del Portal de la Cancillería y más de 400.000 de diferentes Consulados, Misiones y Embajadas. Además, se corrigieron proactivamente 323 vulnerabilidades y se aplicaron parches de seguridad a 720 equipos y servidores.

A continuación, se puede observar el Esquema de Seguridad y Privacidad de la información para el Gobierno Digital en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores basa toda su gestión. Con esta procura seguir los lineamientos establecidos, de tal forma que obtenga óptimos resultados en el proceso.

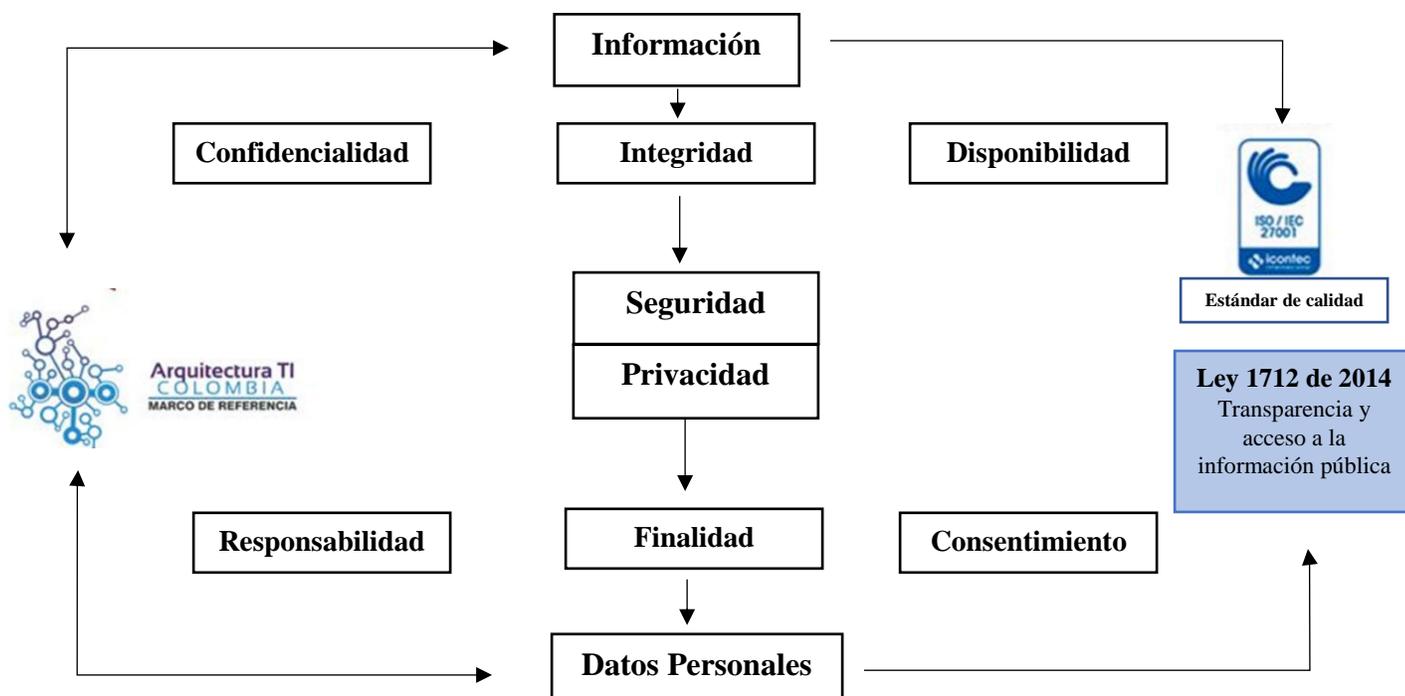


Gráfico 2. Esquema de Seguridad y Privacidad de la información para el Gobierno Digital. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017).

5.6 Trámites Ciudadanos Digitales en el Ministerio de Relaciones Exteriores

Considerando el propósito de esta investigación, esto es, evidenciar el valor público que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia le dio a los trámites en línea para los ciudadanos que gestiona la Cancillería entorno al e-government, por lo que se expone a continuación el contexto de este sistema, sus respectivas regulaciones y los objetivos del Ministerio frente a este pilar.

El Decreto 1413 de 2017 tuvo por objeto adicionar “el Título 17 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Decreto 1078 de 2015, para reglamentarse parcialmente el capítulo IV del título III de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015 estableciendo lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales” (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017). De esta manera, el Ministerio enfoca sus esfuerzos en la utilización de las TIC para generar servicios ciudadanos digitales y, de esta manera, cumplir con la política del Gobierno Digital.

Principios del Ministerio	Principales servicios ciudadanos digitales
<ul style="list-style-type: none"> • Escalabilidad • Accesibilidad inclusiva • Gratuidad para servicios digitales básicos • Libertad de entrada al mercado • Libre elección y portabilidad • Privacidad por diseño y por defecto • Seguridad, privacidad y circulación restringida de la información • Usabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Apostilla y legalización 100% en línea • Visa electrónica • Servicio de interoperabilidad

Tabla 6. Principios del Ministerio y servicios ciudadanos digitales analizados en la investigación. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017) y elaboración propia.

Trámites que ofrece el Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia presta diferentes servicios a sus nacionales y connacionales, garantizándoles el derecho de viajar fuera del país con un documento que lo acredite como ciudadano colombiano o, por otra parte, permitiéndole a un extranjero la posibilidad de permanecer en un país, ya sea por turismo, trabajo o residencia.

Por ello, para el desarrollo de esta investigación, se decidió analizar dos de los trámites que ofrece la entidad y, así, evidenciar el valor público del Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia en el uso del e-government. Dichos trámites son los de apostilla y legalización en Línea y visa electrónicas, pues, desde el enfoque de la investigación, son los dos trámites que se ofrecen totalmente en línea. De esta manera, la evaluación de su proceso permite comprobar si son trámites con valor público y eficiencia para el ciudadano, tendientes a brindar un buen servicio, resultados satisfactorios y confianza ciudadana, evitando que el usuario se acerque a una oficina y tenga que hacer filas para realizar su trámite de manera presencial.

En primer lugar, se caracteriza el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano (SITAC), que es la plataforma oficial en la que las personas deben ingresar sus datos y adjuntar sus documentos para empezar el proceso con el Ministerio. En segundo lugar, se analiza el proceso que ha tenido el trámite de apostilla en línea y, así mismo, se exponen sus logros y resultados. Por último, se explica el trámite de la visa con sus respectivos resultados.

6.1 Sistema Integral de Trámites al Ciudadano (SITAC)

El Ministerio de Relaciones Exteriores creó la plataforma Sistema Integral de Trámites al Ciudadano – SITAC. Esta herramienta fue consolidada durante el 2014 y permitió por primera vez mantener en línea a todos los consulados de Colombia para diversos trámites, entre ellos, el de visas. Además de contribuir a las políticas de cero papel, amigables con el medio ambiente, pues los archivos son completamente digitales, este instrumento permite, a mediano plazo, la generación de estadísticas vitales para el diseño de una política de inmigración para extranjeros, acorde con los intereses nacionales. De la misma manera, el SITAC ayudó a la instauración de

todo el proceso de la apostilla y legalización y la visa electrónica (e –visa), lo cual ha facilitado los trámites, poniendo a Colombia a la vanguardia en materia de Gobierno en Línea (Informe de Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016, pp. 53-54). Entre otras cosas, la plataforma instaurada por el Ministerio también ha posibilitado que los ciudadanos tengan un buen servicio y realicen sus procesos de manera segura y eficiente, contribuyendo a mejorar la calidad de los trámites y la implementación de herramientas tecnológicas modernas.

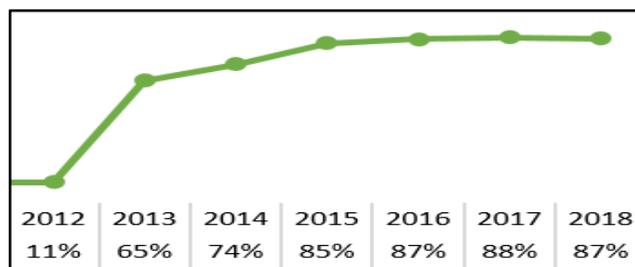


Gráfico 3. Análisis de la implementación del SITAC entre 2012 a 2018.
Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).

Así, a partir de la implementación del SITAC en 2013, se han sistematizado más de 50 trámites y servicios del Ministerio. Para el 2018 hay 82 trámites y servicios sistematizados de 94 en total, todos los cuales los ciudadanos pueden realizar en la plataforma.

6.2 Apostilla y legalización

Con el ánimo de promover en los ciudadanos el uso de tecnologías modernas para acceder a sus trámites de manera más fácil, ágil y sin necesidad de desplazarse a una oficina física, desde el primero de julio del año 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores suprimió la modalidad presencial para el trámite de apostilla y legalización de documentos. A partir de esta fecha, el 100% de las solicitudes de los ciudadanos ingresan a través del servicio en línea de la Oficina de Apostilla y Legalizaciones, el cual se encuentra disponible de manera permanente, a través de la página web de la Cancillería, durante los 7 días de la semana, las 24 horas.

6.2.1 Normativa

El interés que promovió que el Ministerio de Relaciones Exteriores realizara el proceso de apostilla y legalización 100% en línea está en las disposiciones del Decreto 19 de 2012, en las que se afirma que es necesario que todas las actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y protejan el patrimonio público, la transparencia y la moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, en el cumplimiento de los fines del Estado.

Por tal motivo, con la entrada en vigor del decreto y siguiendo su objetivo se propuso: “los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir”. El Ministerio de Relaciones Exteriores optó por implementar un trámite que siguiera los postulados establecidos por la ley y que brindara un beneficio a los ciudadanos. Así mismo, la implementación de este trámite digital se fundamentó en las

disposiciones establecidas por la Directiva Presidencial 04 de 2012, que buscó incentivar la eficiencia administrativa, y bajo los lineamientos de la política que indican cero uso de papel en la Administración Pública. Finalmente, en el 2018 se expidió la Resolución 10547, en la que se expuso todo el procedimiento para apostillar y legalizar.

6.2.2 Diferencias entre apostilla y legalización

El trámite de apostilla y legalización que ofrece el Ministerio a sus ciudadanos se realiza con el objetivo de que un documento tenga efectos legales en otro país. La apostilla y legalización es la certificación de la autenticidad de la firma de un servidor público, en ejercicio de sus funciones y de la calidad en que haya actuado, registrada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, si el documento no es de carácter público, el documento tiene validez únicamente cuando la firma está registrada ante una notaría.

El Ministerio apostilla un documento cuando este tiene como destino un país que hace parte del Convenio de la Haya de 1961⁸ (actualmente se encuentran suscritos a este convenio 115 países y solo 33 de ellos ofrecen la apostilla en línea). No obstante, se ha registrado que Colombia es el único país que la ofrece este servicio en un 100% en línea.

Por otra parte, según el Ministerio se recurre al proceso de legalización cuando el documento tiene como destino un país que no hace parte del Convenio de la Haya, de tal forma que se rige por la Convención de Viena de 1963, sobre relaciones consulares (artículo 5°, literal f, que reglamenta las actuaciones consulares en calidad de notario).

6.2.3 Documentos automáticos

El Ministerio de Relaciones Exteriores realizó un proceso de cooperación e interoperabilidad con diferentes entidades del Estado, registrando que varios de los documentos que requieren apostilla o legalización provienen de estas entidades. Por tanto, el sistema comprueba automáticamente el estado de los datos, para así proceder a la realización del trámite. De esta forma, se fortalece el trámite en línea y se avanza en la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea.

Así mismo, en el proceso del trámite por medio de la plataforma del SITAC está la posibilidad de apostillar y legalizar documentos expedidos por ciertas entidades del Estado, los cuales son impolutos, lo que quiere decir que no requieren intervención humana para su expedición o que no requieren de la participación por parte de ningún funcionario público.

Entidad	Documentos
Policía Nacional	Certificado de antecedentes judiciales

⁸ De acuerdo con el Convenio de La Haya, del 5 de octubre de 1961, la única formalidad que se exige para los documentos procedentes de los Estados parte de dicho Convenio es el sello de apostilla que coloca la autoridad competente del Estado del que procede el documento y surte efectos directamente ante cualquier autoridad de otro Estado parte del Convenio. Con la aprobación de la Ley 455 de 1998, se establece la adhesión de Colombia al Convenio de La Haya.

Registraduría Nacional del Estado Civil	Certificado de nacionalidad Registros civiles
Ministerio de Relaciones Exteriores (Consulados)	Pasaporte Acta renuncia nacionalidad Certificado de Nacionalidad Copia de registro civil Visa
Superintendencia de Industria y Comercio	Certificado de existencia y representación legal
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)	Certificado de venta libre Certificado inspección sanitaria Notificación sanitaria obligatoria <i>Certificación de Documentos firmados a partir del 30 de junio de 2017:</i> Certificado de Autorización de comercialización Certificado de Requiere / No requiere Registro Sanitario <i>Certificación de Documentos firmados a partir del 17 de julio de 2017:</i> Certificado de Comercialización Certificado Exportación Certificación Información de Etiquetas Certificados de OMS

Tabla 7. Documentos automáticos para el trámite de apostilla y legalización. Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).

6.2.4 Proceso de apostilla y legalización en seis pasos

Para gestionar que el proceso de apostilla y legalización fuera sencillo de realizar, que los ciudadanos pudieran efectuar todos los pasos sin ninguna complicación y que, a su vez, esto brindara confianza al usuario en el procedimiento en línea sin la intervención de un funcionario y contribuyera a engrandecer la política nacional de e-government, el Ministerio de Relaciones Exteriores ideó seis simples pasos para que, antes de diligenciar el formulario en la página web de la Cancillería, el ciudadano tuviera clara la información que se solicita y las instrucciones a seguir para tener un proceso exitoso y en menos de tres días hábiles.

Paso	Denominación	Indicaciones
1	Revise	Verifique los requisitos que debe reunir el documento para apostillar y/o legalizar. Los requisitos varían de acuerdo con el tipo de documento. Para ver toda la información ingrese a la sección de Requisitos de Apostilla o Legalización en: www.cancilleria.gov.co/apostilla-legalizacion .

2	Digitalice	Escanee el documento que será apostillado y/o legalizado y asegúrese de que esté completo, legible y por ambas caras. El documento debe estar en formato PDF y no debe superar 11 Megabytes de peso. Solo se expide una apostilla y/o legalización por documento.
3	Seleccione	Cargue el archivo PDF en el aplicativo según el tipo de documento. Recuerde que el aplicativo lo encuentra en: www.cancilleria.gov.co/apostilla-legalizacion . En caso de no encontrar la opción que busca en la lista de documentos, elija la opción 'Otros documentos'.
4	Compruebe	En su correo electrónico el resultado del estudio de su documento y verifique que los datos estén correctos. El resultado del estudio también puede consultarlo en el aplicativo en la opción 'Consulte su trámite'. Recuerde que el tiempo máximo de respuesta es de 3 días hábiles.
5	Liquide	Cancele el valor correspondiente al trámite que lleva a cabo. Después de realizar el pago no habrá lugar a corrección o devolución. El número para pagar se vence el mismo día.
6	Reciba o descargue	Su apostilla y/o Legalización llegará a su correo electrónico que puede ser consultada en el siguiente enlace: https://tramites.cancilleria.gov.co/apostillalegalizacion/consulta/documento.aspx Así mismo se le recuerda al ciudadano, que con la previa instalación de una aplicación que permita la lectura de Códigos QR ⁹ , en su teléfono inteligente, se podrá efectuar también la verificación de la apostilla y/o legalización.

Tabla 8. Seis pasos para realizar efectivamente la apostilla o legalización en Línea. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017) y elaboración propia.

6.2.5 Producto

Durante el proceso de investigación se tuvo la oportunidad de entrevistar a la señora Amparo Tamayo, Asesora de la Coordinación de apostilla y legalización, quien aseguró que el Ministerio registra un récord de 3.000 documentos apostillados y legalizados por día, lo que equivaldría a un total de 7 segundos por trámite. No obstante, el Ministerio hace la salvedad de poner un plazo máximo de entrega en 3 días hábiles, que es una medida de seguridad en caso de que se presenten casos fortuitos (caídas del sistema, luz o desastres).

El proceso que realiza el Ministerio consiste en identificar automáticamente y plasmar en el documento legal, la firma del funcionario público, el cargo, el titular del documento, el número de documento, la fecha de expedición y el tipo de documento. De esta manera, se entrega un documento, por medio del correo electrónico, el cual puede ser usado por el ciudadano para cualquier proceso que lo solicite y consultado en la base de datos de la Cancillería, con el código alfanumérico (algoritmo único). Cualquier persona natural o jurídica nacional o connacional que quiera comprobar la legalidad de la apostilla o documento de legalización puede registrar el código y la fecha de expedición en la plataforma SITAC, para conocer la validez del documento.

⁹ Código QR (*Quick Response*) es la evolución del código de barras que permite almacenar determinado tipo de información y al escanear el código, mediante la aplicación y un teléfono inteligente, automáticamente mostrará el archivo o la información guardada.

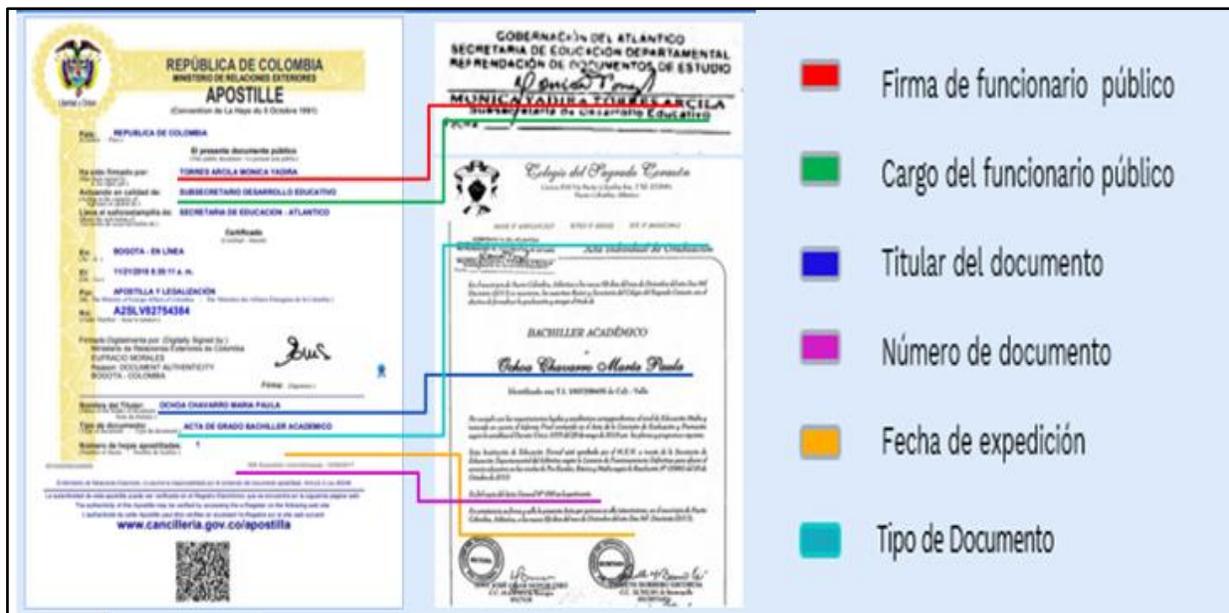


Gráfico 4. Proceso que evidencia el documento original y el documento legal expedido por la Cancillería con los mismos datos del documento solicitante.

Adicional a lo anterior, el trámite de legalización en línea es un proceso que ofrece el respaldo y la seguridad que el usuario necesita frente al respeto en el uso de sus datos personales y demás. Así mismo, el sistema que utiliza la Cancillería ha sido creado con los mayores estándares de seguridad, que certifican que la apostilla y legalización de documentos cuenta con todas las garantías y protocolos de seguridad, evitando que se valide un documento que no cuente con los parámetros establecidos.

Así, uno de los requisitos más importantes para la realización del trámite es que el documento que se desee legalizar o apostillar cuente con la firma de un funcionario público o que la firma del documento esté validada ante una notaría. Según lo establecido en la Ley 527 de 1999, “Ley de Comercio Electrónico”, que contempla las firmas digitales, “el uso de una firma digital tendrá la misma fuerza y efectos que el uso de una firma manuscrita (...)”, permitiendo que el proceso se pueda realizar automáticamente y, por ende, de forma más ágil.

Para ello, la Cancillería cuenta con un registro de aproximadamente 18.000 firmas de funcionarios, que garantizan la seguridad del trámite, como se demuestra en uno de los últimos pasos para hacer válido el proceso.



Gráfico 5. Proceso que evidencia la certificación de validez de la firma del funcionario público que aparece en el documento original y que se encuentra registrada en la base de datos de la Cancillería.

6.2.6 Reconocimientos

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia es pionero a nivel internacional en la apostilla electrónica en línea, así lo reconoció el Foro Internacional sobre Apostilla. Es tal el reconocimiento de Colombia, que se ha compartido su experiencia, a través de la capacitación del uso e implementación de los lineamientos técnicos en países como Chile, Guatemala, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016).

La Cancillería ha recibido Sellos de Excelencia Gobierno Digital, otorgados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en: 1) Servicios en Línea por los trámites de (máxima calidad), visa, apostilla y legalización; 2) Capacidades de Gestión de Tecnologías de la Información; 3) Datos Abiertos, y 4) en Interoperabilidad. Todos estos registrados en máxima calidad (Informe de Gestión, 2018).

Así mismo, vale la pena destacar que en el Informe de Gestión del 2018 de la Cancillería se registró que esta fue referente de la Transformación Digital, al ocupar el segundo lugar en el Índice de Gobierno Digital Nacional.

6.3 Visas electrónicas

Se recuerda que la visa es un documento de identificación otorgado por un país y que funciona como un permiso para visitar otra nación. Esta autorización existente entre los países permite el control y la legalización del flujo de personas que ingresan a sus naciones. Cada país del mundo tiene diferentes requisitos para el ingreso de extranjeros a su país y estos varían, de acuerdo a las disposiciones legales de cada uno.

En Colombia, la expedición de visas ha sido un proceso que también se ha modernizado, por lo que se creó una plataforma (SITAC) de visas que ha permitido el estudio de documentos en línea y la expedición de visas electrónicas (e-visa) para aquellos extranjeros que son autorizados para visitar, residir o permanecer en Colombia. Este proceso se culminó con éxito, pues se realizaron captaciones de registros estadísticos en materia de visas que permiten perfilar al inmigrante extranjero en Colombia, obtener información estadística confiable y comparable y, por

ende, reforzar la toma de decisiones en materia de política (Informe de Gestión Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013; 2014).

6.3.1 Normativa

Las políticas que influyen en la creación de los trámites en línea también están presentes para las visas electrónicas. No obstante, la evolución del trámite de la visa para ingresar a Colombia también ha tenido su propia normativa.

En el marco de la estrategia institucional de mejoramiento y optimización de trámites del Ministerio de Relaciones Exteriores, en 2017, la Cancillería encaminó sus esfuerzos a la racionalización normativa, en virtud de la cual fueron simplificadas las categorías de visado para los extranjeros que desearan ingresar al territorio colombiano. Así, con la Resolución 6045 de 2017, se pasó de tener 21 tipos de visas (establecidas en la Resolución 532 de 2015) a solo 3 categorías:

Tipo de visa	Características
Visa de Migrante (tipo M)	Para el extranjero que desee ingresar o permanecer en el territorio nacional con la intención de establecerse, y no cumple con las condiciones para solicitar visa tipo “R”.
Visa de Residente (tipo R)	Para el extranjero que aspire a establecerse o fijar su domicilio permanente en Colombia.
Visa de Visitante (tipo V)	Para el extranjero que quiera visitar Colombia una o varias veces o permanecer temporalmente en el país sin establecerse de manera permanente.

Tabla 9. Tipos de visa que un extranjero puede solicitar para ingresar a Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores (Informe de Gestión Sectorial, 2017b, p. 81).

En la Resolución 6045 se explica que la autoridad de visas puede adelantar el trámite de estudio de la solicitud completamente en línea, sin requerir la presencia del solicitante. Pero el solicitante debe saber que, aunque el proceso se realice totalmente en línea y reciba su pasaporte electrónico, la autoridad encargada de la expedición de visas tiene la potestad de solicitar documentación adicional, así como de realizar entrevistas en los casos en que lo estime conveniente. Por ello, en la tabla de resultados que se presenta más adelante se incluye la casilla de modalidad semi y presencial, puesto que algunos de los solicitantes que hicieron su trámite en línea tuvieron que presentarse ante la oficina, porque así lo requirió la autoridad de visa.

Pero también se registra en la investigación que, para el año 2017, la Resolución no había entrado en vigencia, sino hasta el 15 de diciembre, razón por la cual no se pudieron agrupar las 21 visas en solo 3 grupos. Por tanto, se expone el número de trámites y visas expedidas desde que entró en vigencia la Resolución.

6.3.2 Proceso de solicitud de visa electrónica

La página de la Cancillería tiene un espacio para que el extranjero que desee visitar Colombia conozca si, dependiendo de su nacionalidad, debe contar con visa para poder ingresar. Para ello, la persona interesada debe ingresar el tipo de pasaporte y el propósito del viaje y, de esta forma, validará la información. Esta es una forma práctica y automática que le permite al ciudadano conocer fácilmente el tipo de visa que necesita y solicitarla en línea.



Seleccione los campos a continuación:

Nacionalidad
NORUEGA

Tipo de pasaporte
Ordinario

Propósito de viaje o permanencia
Estudios / Pasantías o prácticas

Consultar

¿Necesito una visa?

✓ Debe solicitar visa. Póngase en contacto con el consulado de Colombia más cercano a su lugar actual de residencia.

- VISA DE VISITANTE - TIPO V: prevista para el extranjero que quiera visitar Colombia una o varias veces o permanecer temporalmente en el país sin establecerse de manera permanente.
- VISA DE MIGRANTE - TIPO M: prevista para el extranjero que desee ingresar o permanecer en el territorio nacional con la intención de establecerse, y no cumple con las condiciones para solicitar visa tipo R.

Gráfico 6. Ejemplo para saber si se necesita una visa para viajar a Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017).

Después de que la persona conoce el tipo de visa que necesita para viajar a Colombia, puede ingresar al portal de visas de la Cancillería y seleccionar la opción de realizar su solicitud de visa. Inmediatamente se abre el portal del SITAC, donde se pide la digitación de diferentes datos personales para la solicitud, como el tipo de visa, adjuntarse una foto para documento en formato JPG y demás, dependiendo del tipo de visa. Al terminar estos pasos, se emitirá el precio que debe pagar por la visa, que se podrá realizar 100 % en línea por PSE o, si lo prefiere, dirigirse a un consulado, luego del envío al correo el número de la solicitud. Posteriormente, se realiza el estudio y el ciudadano puede recibir tres tipos de respuesta¹⁰. Finalmente, si su visa ha sido aprobada, en un plazo de 3 días hábiles recibirá su visa electrónica.

¹⁰ Aprobada (cumple con todos los requisitos), requerida (si le falta documentación por adjuntar o si la autoridad competente desea realizarle una entrevista en persona), rechazada (cuando el Gobierno de Colombia considera que usted no es apto para entrar al país) y, por último, inadmitida (si no cumple con los documentos exigidos por la ley).

6.3.3 Producto

El proceso de la expedición de la visa se realiza 100% en línea, por lo cual se entrega un producto bajo las mismas condiciones de recepción, es decir, una visa electrónica, como se muestra en las imágenes, que es un documento completamente válido para ser mostrado en cualquier dispositivo móvil ante cualquier autoridad que lo exija.



Gráfico 7. Muestrario de la visa electrónica que expide el Ministerio. Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).

Resultados en número de trámites

Con base en la pregunta de la investigación sobre la creación de valor público de la Cancillería en la implementación y el uso del e-government en el Ministerio de Relaciones Exteriores durante los años 2017 y 2018, se seleccionaron dos trámites que entregan un producto 100% en línea, pues de esta manera se puede constatar la utilidad de servicios que se sustentan en el uso de la tecnología en beneficio de los ciudadanos y la modernización de la administración pública.

Los siguientes datos presentados están consignados en el Informe de Gestión 2017 y 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio¹¹. Así mismo, las cifras se encuentran registradas en Sistema Único de Información de Trámites – SUIT, que es un sistema electrónico creado por la administración pública colombiana utilizado para administrar información de trámites y servicios de las entidades del Estado colombiano y facilitar a los ciudadanos la consulta de trámites de manera centralizada y en línea (Alcaldía Municipal de Subachoque, 2018). Este sistema es administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), por mandato legal y en alianza estratégica con el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación para el programa de Gobierno en Línea (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018).

¹¹ No obstante, se pidió colaboración a la Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional, quienes realizan los informes de gestión, con el fin de especificar unas cifras que no estaban subdivididas por la categoría de los temas para el año 2018.

7.1 Resultados en apostilla y legalización en Línea para 2017

Apostilla y legalización		2017	
Nombre del Trámite	Presencial ¹²	En Línea	
Apostilla de documentos	0	624.237	
Legalización de documentos que van a surtir efectos en Colombia	0	23.231	
Legalización de documentos que van a surtir efectos en el exterior	0	24.609	
TOTAL	0	627.077	

Tabla 10. Apostillas y legalizaciones en línea expedidas. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017).

7.2 Resultados en expedición de visas electrónicas para 2017

Visas electrónicas		2017	
Nombre del Trámite	Semi y presencial ¹³	En Línea	
Visa Migrante	227	451	
Visa Residente	56	147	
Visa Visitante	74	769	
TOTAL	357	1.367	

Tabla 11. Visas electrónicas expedidas. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017).

7.3 Resultados en expedición de apostilla y legalización en Línea para 2018

Apostilla y Legalización en Línea		2018	
Nombre del Trámite	Presencial	En Línea	
Apostilla de documentos	0	648.490	
Legalización de documentos que van a surtir efectos en Colombia	0	24.937	
Legalización de documentos que van a surtir efectos en el exterior	0	19.976	
TOTAL	0	693.403	

Tabla 12. Apostilla y legalización en línea expedidas. Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).

7.4 Resultado en expedición de visa electrónica para 2018

Visas electrónicas		2018	
Nombre del Trámite	Semi y presencial	En Línea	
Visa Migrante	97	26.781	
Visa Residente	25	9.331	
Visa Visitante	77	34.645	
TOTAL	199	70.757	

Tabla 13. Visas electrónicas expedidas. Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).

¹² En la información consultada en el Informe de Gestión de 2017 y 2018 aparecen unas cifras diferentes a cero, para la modalidad presencial. No obstante, como se conoce que el proceso es 100% en línea, la oficina de Apostilla aclaró que esos documentos eran exentos y que provenían de la fiscalía o de trámites internos del Ministerio y que ningún ciudadano los solicitaba.

¹³ De los resultados expuestos sobre el número de visas electrónicas en 2017, tanto para semi-presencial como presencial, se exponen únicamente los resultados a partir del 15 diciembre, fecha donde se hace válida la Resolución 6045 de 2017, a partir de la cual se consolidó las visas en tres tipos.

Análisis de las encuestas

Según los resultados de las encuestas realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y en relación con la pregunta de investigación sobre la creación de valor público que ha tenido el Ministerio en la implementación y el uso del e-government en los trámites en línea para el ciudadano, el valor público se correlaciona con la satisfacción de los ciudadanos en los servicios prestados por el Ministerio. Esta relación facilita establecer si la Cancillería creó valor público y les garantizó a los ciudadanos un buen servicio, resultados satisfactorios y confianza ciudadana.

8.1 Resultados y análisis del trámite de apostilla y legalización en 2017 y 2018

8.1.1 Número de personas encuestadas para apostilla y legalización entre 2017 y 2018

En la siguiente tabla se presentan el total de personas encuestadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2017 y 2018, para un total de 31.171 personas.

2017				
ENERO – MARZO	ABRIL – JUNIO	JULIO – SEPTIEMBRE	OCTUBRE – DICIEMBRE	TOTAL
4.237	4.081	4.519	3.383	16.220
2018				
ENERO – MARZO	ABRIL – JUNIO	JULIO – SEPTIEMBRE	OCTUBRE – DICIEMBRE	TOTAL
3.628	3.793	3.993	3.527	14.951

Tabla 14. Número de personas encuestadas para apostilla y legalización. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

8.2 Criterios de valoración para la evaluación de los resultados de las encuestas para el trámite de apostilla y legalización

Los criterios de valoración establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores para medir la satisfacción de los usuarios dan a conocer, según los resultados obtenidos, el valor público en la gestión de los trámites en línea.

■ Muy buena/ De manera personal	■ Regular/ Un tercero	■ Muy Mala
■ Buena/ A través de un familiar	■ Mala/ Empresas o personas que realizan trámites	

Gráfico 8. Criterios de evaluación para encuestas de satisfacción de apostilla en Línea. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

8.2.1 Resultados y análisis para la primera pregunta del trámite de apostilla y legalización en 2017 y 2018

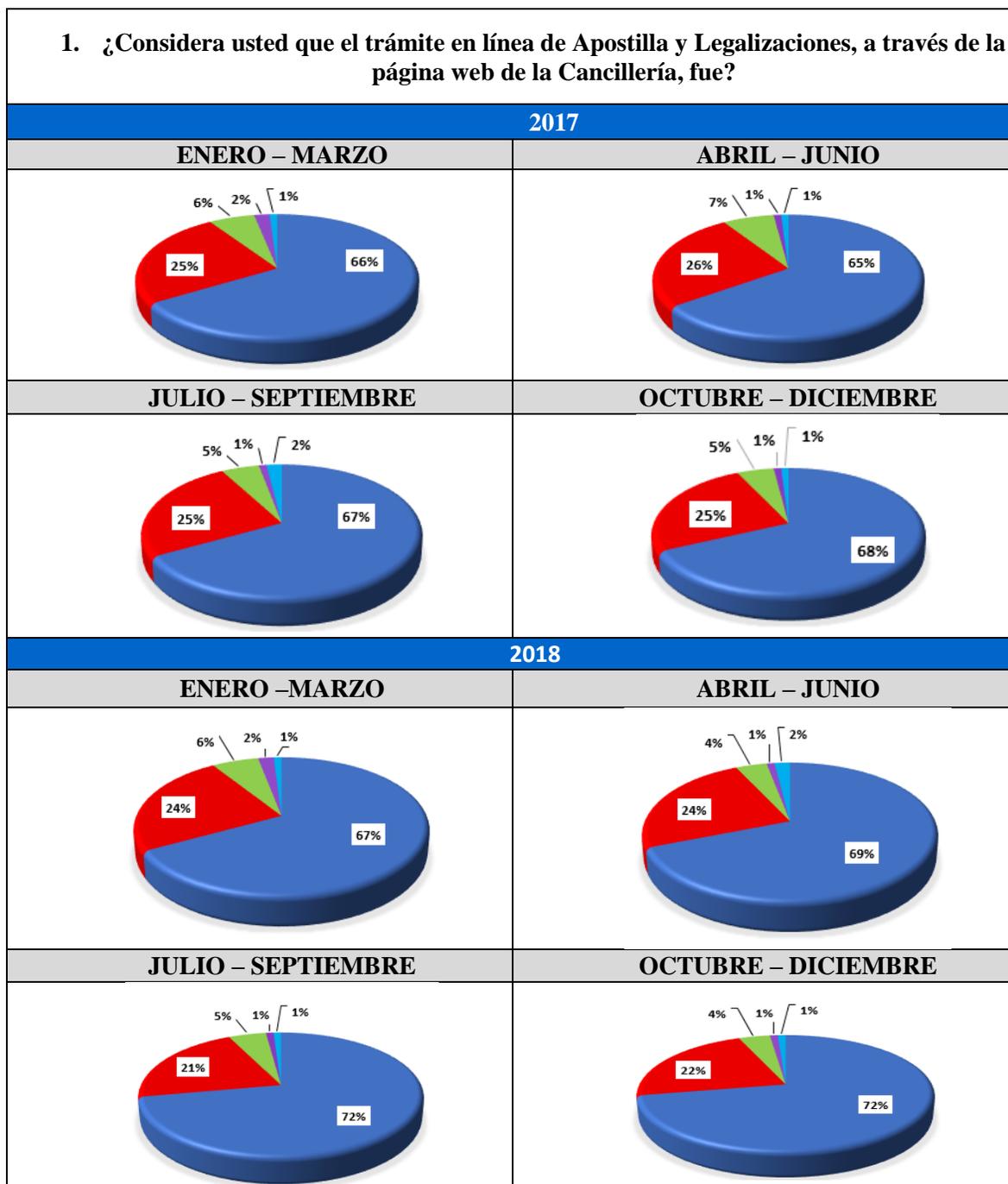
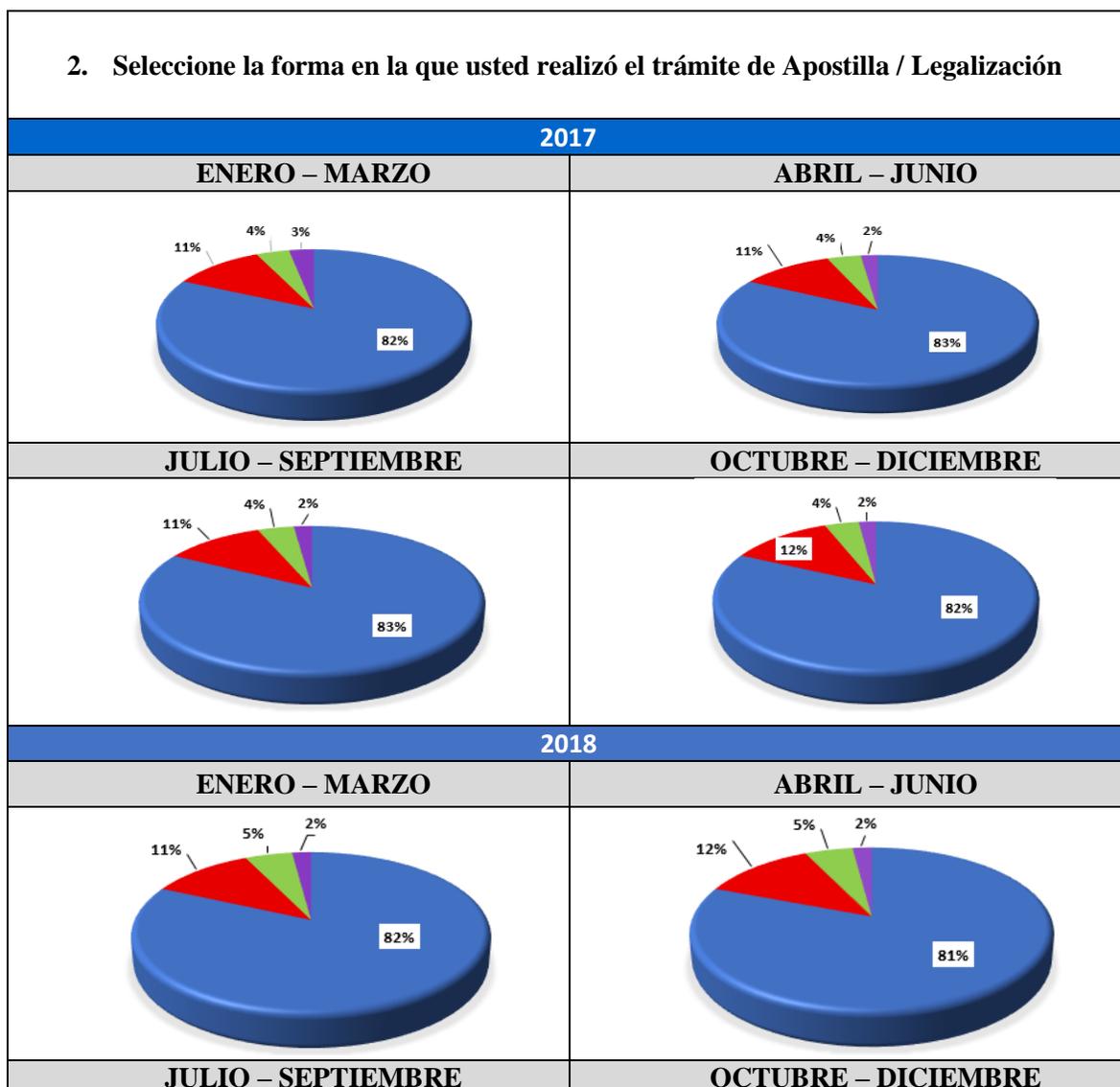


Tabla 15. Resultados de la primera pregunta de encuesta de satisfacción para apostilla y legalización. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

De las encuestas realizadas para apostilla y legalización de documentos entre 2017 y 2018, se puede concluir lo siguiente:

En la respuesta a la primera pregunta sobre cómo le pareció al ciudadano el trámite a través de la página de la Cancillería, se aprecia que en total existió una “muy buena satisfacción” en un porcentaje del 66.5% para el 2017, frente a un 70% para el 2018. Una “satisfacción buena” se registró en 25%, para 2017 y 23%, para 2018. Las demás categorías, esto es, regular, mala y muy mala no alcanzan el 6% en los dos años. Esto demuestra que más del 80% de los ciudadanos encuestados se encuentran altamente satisfechos con la realización de su trámite en línea a través de la página de la Cancillería y que de un año al otro la satisfacción de los usuarios también aumentó.

8.2.2 Resultados y análisis para la segunda pregunta del trámite de apostilla y legalización en 2017 y 2018



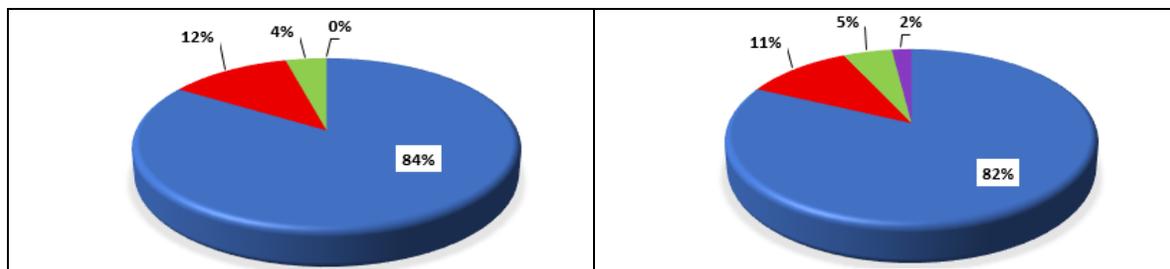
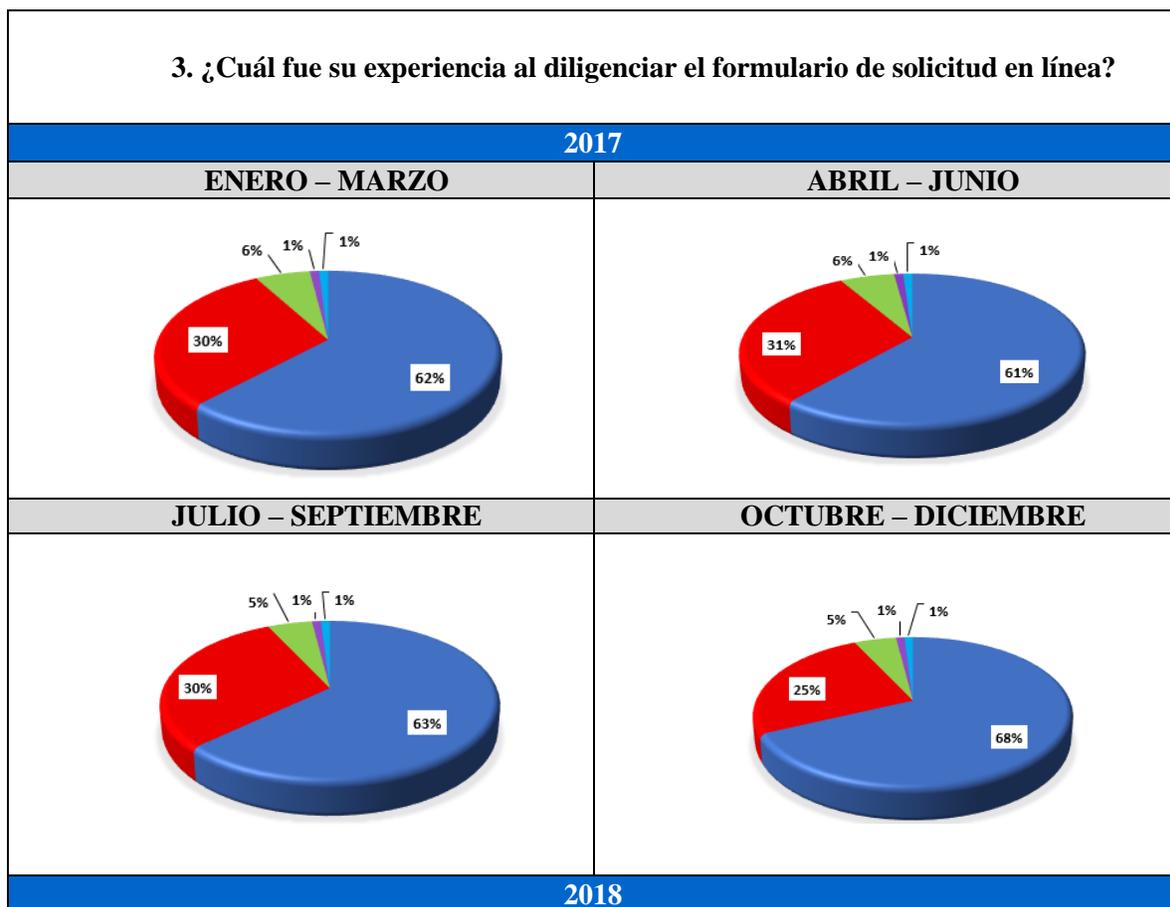


Tabla 16. Resultados de la segunda pregunta de encuesta de satisfacción para Apostilla y Legalización. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

En la segunda pregunta se cuestiona si el ciudadano realizó el trámite solo, con un familiar o a través de un intermediario o una empresa que realice trámites. A esta, los ciudadanos respondieron que los realizaron de manera personal, en un 66.5%, para 2017 y en un 82.5%, para 2018, mientras que la categoría “a través de un familiar” registró un 11.2% y “por medio de un intermediario o empresa” no superó ni el 4%. Esto demuestra que el trámite es sencillo de hacer, no requiere de un tercero para realizarse y que fue diseñado para que el ciudadano hiciera su trámite fácil, rápido, personalmente y de modo seguro.

8.2.3 Resultados y análisis para la tercera pregunta del trámite de apostilla y legalización en 2017 y 2018



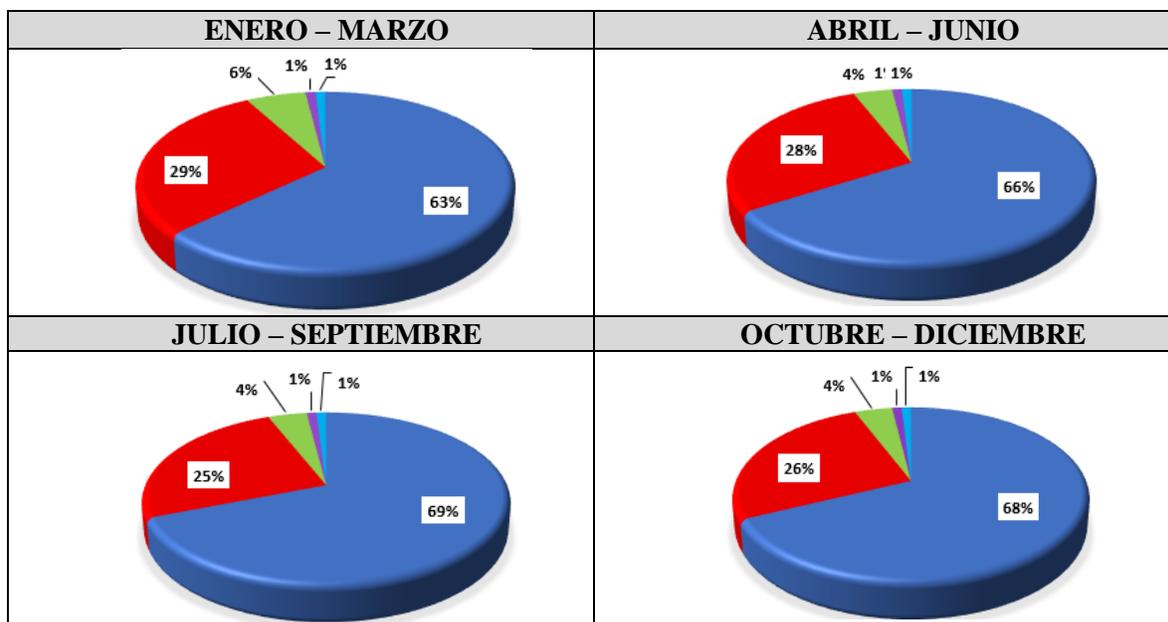


Tabla 17. Resultados de la tercera pregunta de encuesta de satisfacción para apostilla y legalización. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

En la tercera pregunta se inquirió acerca de la experiencia del usuario al realizar la solicitud en línea para apostillar o legalizar sus documentos. Un 63.5% de los ciudadanos indicaron que sintieron una “satisfacción muy buena” para el 2017 y un 66.5%, para el 2018. La respuesta de “satisfacción buena” marcó un 29%, en 2017, y un 27%, en 2018. En cuanto a las categorías regular, mala y muy mala, los porcentajes son muy bajos para ambos años y no alcanzan el 6%. No obstante, la satisfacción buena fue baja en el 2017, mientras que la respuesta “muy buena satisfacción” fue alta, lo que indica que los ciudadanos también se sintieron altamente satisfechos con el diligenciamiento del formulario en línea. En todo caso, que al siguiente año la satisfacción hubiera ascendido demuestra que el Ministerio mantenía una gestión direccionada a seguir realizando un proceso óptimo para los ciudadanos, superar sus expectativas y las del Estado, al cumplir al máximo con la política del e-government.

8.2.4 Conclusiones de los resultados del trámite de apostilla y legalización entre 2017 y 2018

En conclusión, los resultados de las encuestas entre 2017 y 2018, que miden la satisfacción de los ciudadanos que realizaron el trámite de apostilla y legalización en la página web de la Cancillería, mostraron resultados muy altos; lo que indica que la estrategia establecida por la Cancillería, basada en los lineamientos de la política nacional del e-government sobre realizar los trámites en simples pasos, sin que el usuario tenga que desplazarse a ninguna sede y recibirlos en menos de 3 días, son compatibles con la satisfacción de los usuarios. Por lo anterior, se evidencia que en los trámites en línea gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores hay valor público porque la satisfacción de los usuarios es alta e indica que están a gusto con el servicio prestado.

8.3 Resultados y análisis del trámite de visas en 2017 y 2018

8.3.1 Número de personas encuestadas para visas entre 2017 y 2018

En la siguiente tabla se presenta el total de personas encuestadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2017 y el 2018, para un total de 2.818 personas.

2017				
ENERO – MARZO	ABRIL – JUNIO	JULIO – SEPTIEMBRE	OCTUBRE – DICIEMBRE	TOTAL
442	243	253	164	1.102
2018				
ENERO – MARZO	ABRIL – JUNIO	JULIO – SEPTIEMBRE	OCTUBRE – DICIEMBRE	TOTAL
481	297	469	469	1.716

Tabla 18. Número de personas encuestadas para visas. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

8.4 Criterios de valoración para la evaluación de los resultados de las encuestas para el trámite de visas

Los criterios de valoración establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores para medir la satisfacción de los usuarios dan a conocer, según los resultados obtenidos, el valor público en la gestión de los trámites en línea.

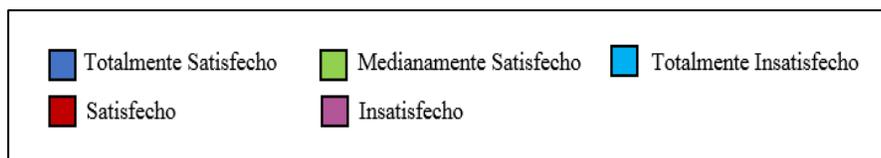
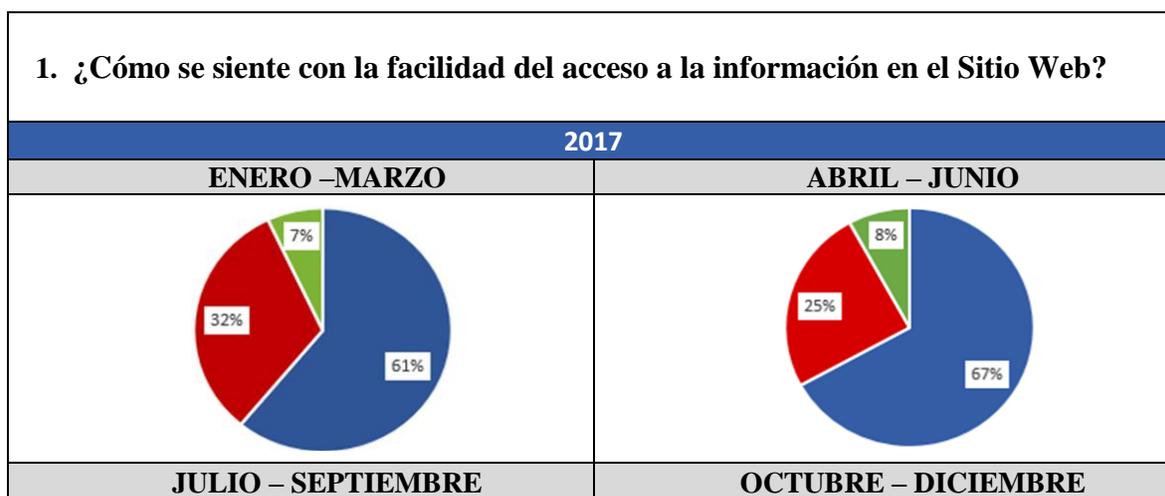


Gráfico 9. Criterios de evaluación para encuestas de satisfacción de la visa electrónica. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

8.4.1 Resultados y análisis para la primera pregunta del trámite de visa en 2017 y 2018



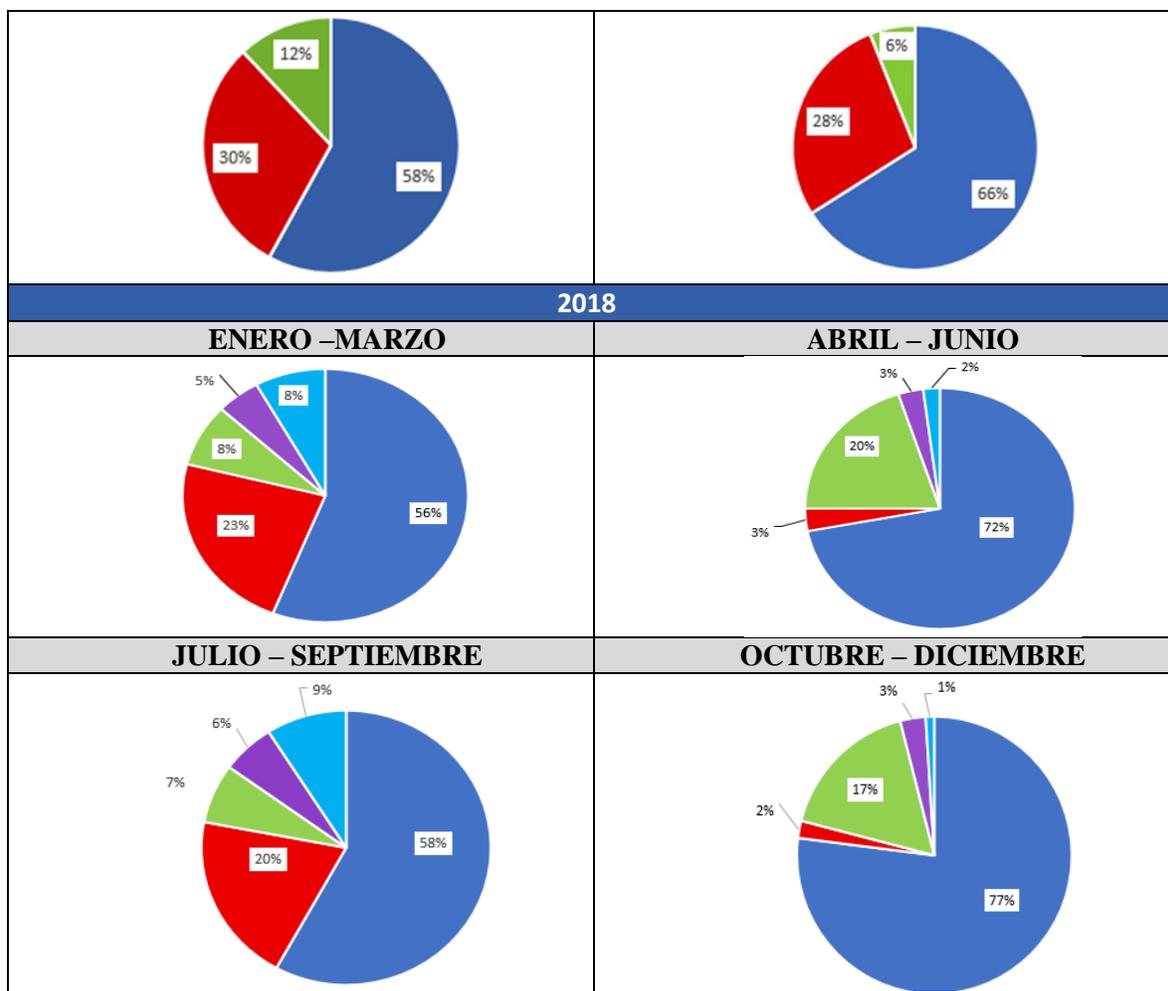


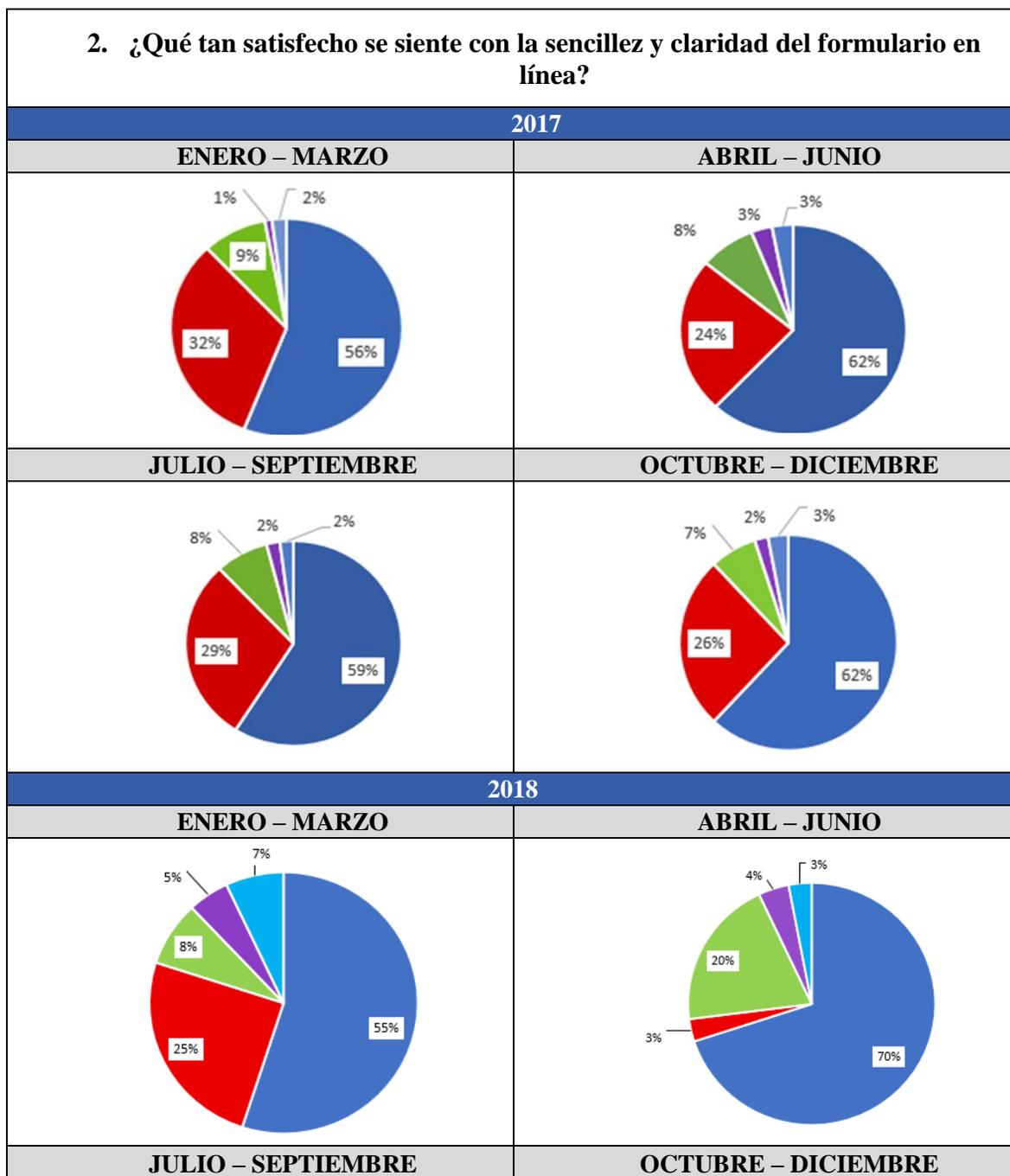
Tabla 19. Resultados de la primera pregunta de encuesta de satisfacción para visas. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

En las encuestas realizadas para visa entre 2017 y 2018 se puede observar que, en la primera pregunta sobre cómo se siente con la facilidad del acceso a la información en el Sitio Web, el 63% de los participantes se sintieron totalmente satisfechos, mientras que para el 2018 una satisfacción total se registró en el 66% de los encuestados. Para la categoría “satisfecho”, en el 2017 se registró un 29% de participantes que se identificaba con este y para 2018, en 12%. Para el 2017, la categoría “medianamente satisfecho” registró un 8.2% del total de encuestados y las categorías “insatisfecho” y “totalmente insatisfecho” no aplicaron, es decir, ningún ciudadano sintió una satisfacción muy baja. Esto demuestra que para el 2017 los ciudadanos registraron una satisfacción muy alta y estuvieron de acuerdo con la gestión del Ministerio para la realización de este trámite.

No obstante, en el 2018 se percibe un cambio bastante particular, pues en todo el histórico del análisis, incluso de apostilla y legalización, se puede apreciar que la categoría “medianamente satisfecho” sobrepasa dos veces a la de “satisfecho”. Aun así, se registra en la categoría “medianamente satisfecho” un 13% de participación, “insatisfecho” en 4.2% y “totalmente insatisfecho” en un 5%. No obstante, la categoría de “muy satisfecho” sigue siendo bastante alta en comparación con los otros factores. Se podría decir que esta anomalía en la satisfacción puede

deberse al cambio en las categorías para la expedición, por cuanto el proceso de adaptación no es fácil para todos los usuarios. Pero el hecho de reducir las categorías de visa agiliza el trámite y le es más sencillo de solicitar al usuario, así como lo confirmaron en el Ministerio.

8.4.2 Resultados y análisis para la segunda pregunta del trámite de visa en 2017 y 2018



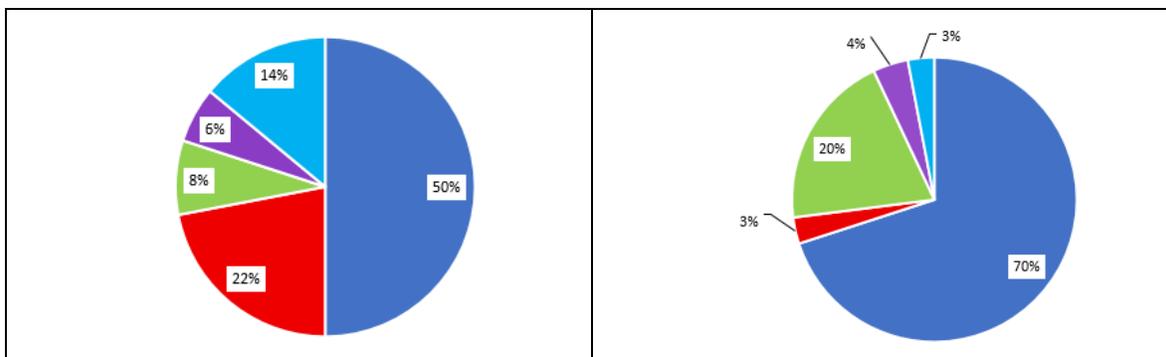


Tabla 20. Resultados de la segunda pregunta de encuesta de satisfacción para visas. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

Para la segunda pregunta, en relación con la claridad y sencillez para llenar el formulario en línea, se tiene una satisfacción total en un 60% para el 2017 y un 61% para el 2018. En contraste, el 50% de las personas que realizó el trámite se sintió altamente satisfecho. Esto puede responder a que la plataforma fue más amigable y el formulario fue práctico para llenar, facilitando que quienes estén interesados en visitar Colombia puedan buscar en la plataforma si necesitan el requisito para ingresar al país de manera rápida, solo con los datos de su nacionalidad y la actividad que realizará. Esto evita tener que trasladarse a una oficina para preguntar si debe contar con visa para su viaje. En cuanto a la opción “satisfecho” se observa que en el 2017 hubo un 28% de encuestados que se identificó con esta y en 2018, un 13.2%. Aun así, vuelve a presentarle la particularidad vista en la primera pregunta, donde “medianamente satisfecho” es dos veces más que el porcentaje de los que se sintieron solo “satisfechos”. No obstante, así como en esa pregunta, aquí también la categoría “totalmente satisfecho” vuelve a ser mucho más alta.

Para la categoría “medianamente satisfecho” se registró un promedio de 8%, para el 2017, y 14%, para el 2018, pero la categoría “insatisfecho” y “totalmente insatisfecho” no alcanza ni un 3%. Sin embargo, para el 2018 se puede observar que, en el tercer trimestre, del total de encuestados un 14% se encuentra totalmente insatisfecho. Este porcentaje es bastante alto para el estándar promedio que se registró entre 5% y 8%, el cual llegó a registrarse en 6.7% e insatisfecho en 4.7%. No obstante, el porcentaje de ciudadanos que se sintió totalmente satisfecho con el trámite en línea es bastante alto y demuestra el valor público que creó el Ministerio, al emplear un sistema que lograra la acreditación y la satisfacción del ciudadano.

8.4.3 Resultados y análisis para la tercera pregunta del trámite de visa en 2017 y 2018

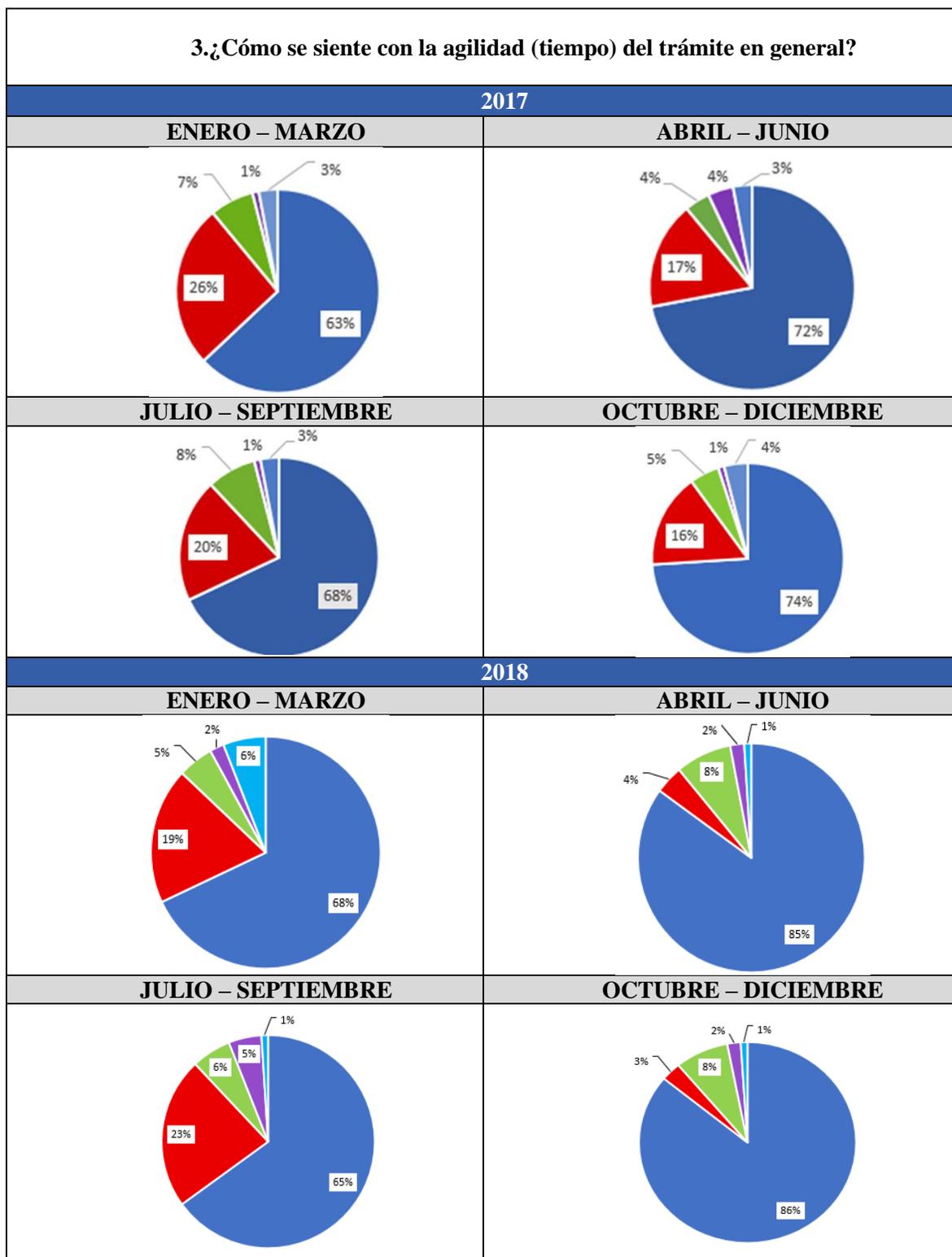


Tabla 21. Resultados de la tercera pregunta de encuesta de satisfacción para visas. Ministerio de Relaciones Exteriores (2017 - 2018).

Para la tercera pregunta, en la que se cuestiona por la agilidad del trámite en general, es decir, el tiempo en que se demoró para ejecutarse el trámite, se puede notar que para el 2017, en la categoría “totalmente satisfecho” se registró un 69.2% y para el 2018, un 76%. Ambos resultados son bastante altos y demuestran una vez más que la satisfacción total siempre ha crecido de un año al otro, evidenciando también que los trámites cuentan con estándares buscan que el ciudadano se sienta satisfecho con el servicio. Por otra parte, para la categoría “satisfecho” se registró un 18%, para el 2017 y en 13%, para el 2018. La categoría “medianamente satisfecho” se registró un 6%, para el 2017 y 7%, para el 2018. Las categorías “insatisfecho” y “totalmente insatisfecho” no alcanzan ni el 6% para los dos años.

8.4.4 Conclusiones de los resultados del trámite de visa entre 2017 y 2018

Del análisis realizado puede decirse que la satisfacción de los ciudadanos en las tres preguntas siempre predominó en más de un 50%, con la categoría “totalmente satisfecho”. Esto indica que los ciudadanos sienten que realizar el trámite en línea es un muy buen servicio, que les ahorra tiempo porque es fácil y rápido. De lo contrario, no confiarían en la plataforma y exigirían hacerlo de manera presencial o calificarían su satisfacción de muy baja. Sin embargo, al no ser así, esto demostraría que la implementación y el uso del e-government por parte del Ministerio para el trámite en línea de visa evidencia un valor público.

Aun así, hay que destacar que hubo trimestres donde había alto porcentaje de personas que se sentían medianamente insatisfechas y se podría decir que esta anomalía en la satisfacción puede deberse a los cambios en las categorías para la expedición de visas, pues el proceso de adaptación no es fácil para todos los usuarios. En otras palabras, acoplarse a los nuevos tipos de visa, que pasaron de ser 21 a tan solo 3, pudo influir en la satisfacción de los usuarios. Sin embargo, el hecho de reducir las categorías de visa agiliza el trámite, porque es más sencillo para el usuario solicitar la visa y así lo confirmaron en el Ministerio.

La implementación que ha realizado el Ministerio en términos de e-government responde acertadamente a la política del gobierno nacional frente a este tema y, para medir que dichos trámites tienen valor público, se tomó como medida la satisfacción de los ciudadanos, quienes son los que realizan el trámite. Al hacer esta relación y observar los resultados obtenidos, se evidencia que efectivamente el Ministerio ha creado valor público para los trámites en línea y que los ciudadanos califican que el Ministerio prestó un buen servicio para realizar el trámite y además la plataforma les brindó confianza para realizarlo de manera rápida, fácil y segura.

Conclusiones

La política nacional del e-government en Colombia se propuso avanzar en la modernización de la infraestructura tecnológica, cimentado en los principios de eficiencia y transparencia de la Administración Pública, con el fin último de acercar a los colombianos al uso y aplicación de las TIC y aportar así a su calidad de vida y a la construcción de un Estado con mayor valor hacia lo público, lo transparente y lo participativo, por medio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Conforme a la investigación realizada y estipulada en el marco teórico y en el marco de referencia, todos los elementos analizados y desarrollados responden al enfoque que el país le dio a la estrategia de e-government implementada en Colombia. Así mismo, las teorías elegidas para explicar la importancia de este tema en las Ciencias Políticas y su trascendencia en la relación del Estado y el ciudadano permitieron crear una amalgama de recursos teóricos y académicos que no solo sustentaron la hipótesis de la investigación, sino que afianzaron el conocimiento, permitiendo que la autora de la tesis pudiera recrear una serie de recomendaciones sobre el tema los cuales realzan el esfuerzo del Estado y del Gobierno por crear un Estado más moderno y conectado con sus ciudadanos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores siguió estos lineamientos y estableció una estrategia para contribuir desde sus gestiones a crear un servicio que le permitiera a los ciudadanos la realización de los trámites en línea, sin tener que desplazarse a una oficina para tramitarlos. Modernizar el proceso influyó, también, en la creación de herramientas que, optimizaron la gestión y lograron obtener una satisfacción bilateral del proceso.

La Cancillería ha seguido la política digital creada por el Gobierno Nacional y la cual ha sido instruida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para las demás entidades del Estado, siguiendo los lineamientos de la estrategia de e-government. En ese contexto, decidieron innovar en distintas áreas que competen a su gestión administrativa, logrando destacarse como un referente de la Transformación Digital, al ocupar el segundo lugar en el Índice de Gobierno Digital Nacional pues la Cancillería ha recibido Sellos de Excelencia Gobierno Digital, otorgados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en: 1) Servicios en Línea por los trámites de (máxima calidad), visa, apostilla y legalización; 2) Capacidades de Gestión de Tecnologías de la Información; 3) Datos Abiertos, y 4) en Interoperabilidad.

Una de esas áreas destacadas fue el trámite de apostilla, legalización y la expedición de visas para los ciudadanos. El compromiso por afianzar las relaciones entre el Estado y la Administración Pública generaron una necesidad de innovación por parte del Ministerio y ese camino condujo al diseño de una plataforma amigable, fácil para navegar y ágil en el proceso. La cual brinda un buen servicio, proporciona resultados conforme a la gestión realizada por el Ministerio y garantiza la confianza ciudadana. Por ende, genera un valor público a la administración y a la entidad. Esto también se evidencia en que la Cancillería ha sido galardonada con varios sellos de excelencia, otorgados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por su gestión en los trámites en línea, en capacidades de gestión de Tecnologías de la Información, datos abiertos e interoperabilidad. Esta última premiación garantiza que los estándares de seguridad son los

necesarios para el tratamiento de datos de los usuarios con la información de los documentos administrados por otras entidades.

Los trámites de apostilla y legalización en línea, gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, crearon valor público pues conforme a los resultados de las encuestas de satisfacción quedó evidenciado que el usuario se sintió a gusto con el servicio prestado por la entidad en el periodo analizado entre 2017 y 2018. Los resultados probaron que la conformidad y la satisfacción de los ciudadanos estaba en más de un 70% en todos los trimestres analizados en los dos años, lo cual fue bastante alto y demostraba así que en efecto el Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia si creó valor público y los resultados presentados en las encuestas de satisfacción realizados a los usuarios que hicieron uso del servicio lo demuestran.

La afirmación de que el Ministerio si creó valor público se evidencia en el buen servicio que realizó para los usuarios. Así mismo, se entregaron los resultados esperados pues la promesa del ministerio de hacer trámites ágiles, fáciles y seguros quedó evidenciado en la satisfacción de los usuarios. Además, el hecho de que la entidad fuera galardonada debido al proceso realizado indicó también que su gestión es un ejemplo para las demás instituciones y que de esta manera la satisfacción del usuario juega un rol fundamental en todo el éxito de su proceso, permitiendo modernización para estar a la vanguardia en materia de e-government.

Teniendo en cuenta lo anterior, se comprobaría efectivamente que, para dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia si creó valor público en la implementación y el uso que le dio al e-government para los tramites en línea de aportilla, legalización y visa entre 2017 y 2018.

Las recomendaciones en general para seguir teniendo sentido por el valor público en su organización deben seguirse encaminando a los lineamientos de la política del Gobierno en Línea, es por esto por lo que el Gobierno debe seguir impulsando esta gestión, concientizando a las entidades de la importancia de crear vínculos en línea con sus ciudadanos, lo que garantiza un Estado más interesado por el valor público, la eficiencia y la transparencia de sus acciones. Así mismo, se generan oportunidades de calidad de vida a la sociedad y permiten que sus ciudadanos sigan aprendiendo de las herramientas de las comunicaciones y la información.

Por su parte, la gestión del Ministerio tiene que ser cada vez más ambiciosa, en pro del bienestar de los ciudadanos. Los resultados afirman que van muy bien en el proceso, pero eso indica que deben seguir trabajando para lograr una plena satisfacción de los usuarios, además de tener en cuenta las sugerencias de los usuarios para mejorar el servicio. Así mismo, es necesario seguir implementando insumos para trabajar en otros servicios o trámites que contribuyan al crecimiento del e-government. Esto le permitirá a Colombia seguir a la vanguardia y ser líder en el tema, promoviendo estrategias de cooperación para incentivar a otros países de la región a lograr los mismos objetivos.

En cuanto al debate académico, en el que se suministró información sobre las falencias y virtudes del e-government en el mundo, se evidenció que la opinión de diferentes académicos fortaleció la importancia de esta herramienta necesaria en la era tecnológica. Es algo trascendental que los gobiernos de todo el mundo deberían gestionar y ello implica empezar a modernizar sus

estructuras organizacionales para darle paso a un sistema innovador que promete mejores resultados en la Administración Pública.

Los obstáculos mencionados por otros académicos como la infraestructura, los recursos, problemas socioeconómicos o de acceso y brecha digital son situaciones que pueden superarse y el Gobierno colombiano es un ejemplo de ello, pues en los inicios de la implementación se tuvieron varios obstáculos y varios retos por superar. No obstante, en cada etapa se buscó la oportunidad de mejorar, trabajando continuamente con las entidades para intensificar la política y empezar a lograr buenos resultados que incrementarán las expectativas de un Estado moderno, que se somete a las gestiones y los resultados generados.

Siempre existirán cosas por mejorar, pero desde que el Estado se encuentre comprometido con la política del e-government y sus entidades se sientan interesadas en seguir realizando este proceso, por los beneficios que genera para ellos y sus usuarios, las posibilidades de tener un e-government con valor público serán cada vez mayores. Los esfuerzos del Gobierno y las entidades son válidos, pero al final quien decide si esos esfuerzos se ven demostrados y han sido suficientes es la propia ciudadanía. En ese escenario se comprueba si la proporcionalidad de esfuerzo y trabajo se ve reflejado en la opinión de quienes son los destinatarios de gran parte de las gestiones de las entidades.

Es fundamental incentivar la cooperación entre el Estado, las entidades y los ciudadanos. Con la investigación realizada quedó comprobado que la relación entre la Administración Pública y el Estado debe estar siempre afianzada y debe comprometerse en buscar estrategias que mejoren la interacción con los ciudadanos, recordando que los tiempos han cambiado y que debe administrarse de la mano de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, bajo el nombre de e-government, como una nueva estrategia para gobernar.

Referencias Bibliográficas

- Achiary, C. E. (2005). Interoperabilidad para el gobierno electrónico. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: Chile.
- Agreda, J., Beleza, I., & Bermúdez, E. (s.f). Administración pública: paradigmas de hoy y siempre. ESAP.
- Aguilar, L. F. (2006). Gobernanza y gestión pública. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del clad Reforma y Democracia*, (39), 5-32.
- Ahn, M., & Bretschneider, S. (2011). Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy. *Public Administration. Review*, 71(3), 414-424.
- Ambrosio, Y., Contreras, M., & Bravo, D. (2015). Serie Sistema Integral de Prevención el valor público: una nueva visión de la gestión – Conceptos básicos –. *Procuraduría General de la Nación*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). Decreto 619 de 2007. Recuperado el 12 de mayo de 2019 de <http://secretariajuridica.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/decreto-619-2007>
- Alcaldía Municipal de Subachoque en Cundinamarca. (2018). ¿Qué es el Sistema Único de Información de Tramites SUIIT?. Recuperado de <http://www.subachoque-cundinamarca.gov.co/preguntas-y-respuestas/que-es-el-sistema-unico-de-informacion-de-tramites-suit>
- Altavilla, C. (2015). El Neo Institucionalismo: Su aporte a las ciencias sociales y al estudio interdisciplinario del Derecho Público. *Revista de la Facultad de Derecho*, 6(2), 148-168.
- Apter, D. E. (2001). Política comparada: lo viejo y lo nuevo. In *Nuevo manual de ciencia política* (pp. 535-580). España: Ediciones Istmo.
- Arellano, D. (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio?: lecciones para la reforma administrativa en países como México. Venezuela: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Asamblea General OLACEFS (2015). Fundamentos Conceptuales Sobre Gobernanza. México.
- Avellaneda, D. M. V., & Peñuela, M. N. (2014). La gobernabilidad local en el contexto de la nueva gestión pública: requisito para la gestión ambiental urbana. *Revista Luna Azul*, (39), 63-88.
- Barzelay, M. (1998). Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica.

- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública: un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revista del CLAD*.
- Barzelay, M. (2003). La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. Fondo de Cultura Económica.
- Bellamy, C., & Taylor, J. (1998). *Governing in the information age*. Buckingham: Open University Press.
- Blanco, J. (2007). Perspectivas de las Tecnologías de Información y Comunicación en su carácter funcional y simbólico. *Global Media Journal*, 4 (7), 0.
- Boston, J. (1991). *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- Braun, D., & Guston, D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and public policy*, 30(5), 302-308.
- Buchanan, J. M. (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (33), 203-221.
- Cabinet Office. (2000). *Electronic Government Services for the 21st Century*. London: Cabinet Office.
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). *Open government: Gobierno abierto*. Jaén, España: Algón Editores MMX.
- Canales, A. (2009). *La Teoría del Principal-Agente en el Análisis de la Política Científica*. X Congreso Nacional de Investigación Educativa.
- Cejudo, G. M. (2011). *Nueva gestión pública*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Chandler, D. (1996). Technological or media determinism. *Computed-Mediated Communication Magazine*.
- Chen, Y., & Thurmaier, K. (2008). *Advancing E-Government: Financing Challenges and Opportunities*. *Public Administration Review*, 68(3), 537-548. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/25145631>
- Comisión Europea. (2003). *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Bruselas, 26 de septiembre. COM (2003) 567 final.
- Conejero, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, 3(1), 2.
- Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. (1961). Convenio de 5 de octubre de 1961 Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros. Recuperado de <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=41>
- Congreso de Colombia. (1999). Ley 527 de 1999. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0527_1999.html

- Congreso de Colombia. (2002). Ley 790 de 2002. Recuperado de 2019 de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0790_2002.html
- Congreso de Colombia. (2003). Ley 812 de 2003. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0812_2003.html
- Congreso de Colombia. (2005). Ley 962 de 2005. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0962_2005.html
- Congreso de Colombia. (2011a). Ley 1437 de 2011. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Congreso de Colombia. (2011b). Ley 1450 de 2011. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html
- Congreso de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución política de Colombia. *Bogotá, Colombia: Leyer.*
- Criado, J. I., & Ramilo, M. C. (2001). e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI? Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas. *Revista Vasca de Administración Pública*, 61(1), 11-43.
- Criado, J., Gascó, M., & Jiménez, C. (2011). Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (50), 75-104.
- Crozier, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *Hacia nuevos enfoques de gestión pública; CLAD; 1997; 13-20.*
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2005). Decreto 1599 de 2005. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16547>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). Decreto 1499 de 2017. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Documento CONPES 3854 de 2016. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3854.pdf>
- Donovan, J. C. (1993). *People, power, and politics: An introduction to political science*. Rowman & Littlefield.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown.
- Ebrahim, Z., & Irani, Z. (2005). E-government adoption: architecture and barriers. *Business Process Management Journal*, 11(5), 589-611.
- Edmiston, Kelly D. (2003). State and Local E-Government: Prospects and Challenges. *American Review of Public Administration* 33(1), 2

- Escobar, J. A (2016). La importancia de generar valor público en las sociedades del siglo XXI. *Departamento Administrativo de la Función Pública*. Bogotá.
- Gómez, F. (2017). ¿Qué es la Ciencia Política? . *Criterio Libre Jurídico*, 10(1).
- González, F. J. G., Durlan, C., Cáceres, S., & Mendizábal, G. A. (2014). El reto de la Evaluación del Impacto Social de la Tecnología en España. *Política y Sociedad*, 51(2), 447-480.
- Guerrero, O. (1982). *Teoría administrativa de la ciencia política* (Vol. 67). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Heeks, R. (2001). *Understanding E-Governance for Development*. Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- Heeks, R., & Bailur, S. (2007). Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government Information Quarterly*, 24(2), 243-265.
- Hood, C. (1990). Review of Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics by J. G. March, J. P. Olsen. *Journal of Public Policy*, 10(3), 349-351.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Jones, G. (1987). Organization-Client Transactions and Organizational Governance Structures. *Academy of Management Journal*, (30), 197-218.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating public value. London: Cabinet Office.
- Marsh, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. Free Press: New York.
- Massal, J., & Sandoval, C. G. (2010). Gobierno electrónico ¿Estado, ciudadanía y democracia en Internet? *Análisis Político*, 23(68), 3-25.
- Mayston, D. (1993). Principals, agents and the economics of accountability in the new public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6(3).
- Miller, G. J. (1992). *Managerial Dilemmas. The political economy of hierarchy*. Cambridge: University Press, Cambridge.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (1998). Ley 455 de 1998. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/apostilla_legalizacion/archivos/ley_455_1998.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2013). Informe de Gestión 2013. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/DocEstrategicos/2014/informe_de_gestion_vigencia_2013.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2014). Informe de Gestión 2014. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/Plan_accion_2014/informe_de_gestion_2014.pdf

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2015a). Informe de Gestión 2015. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/informe_de_gestion_2015_ene_29_2016.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2015b). Resolución 532 de 2015. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0532_2015.htm
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2016a). Informe de Gestión 2016. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/informe_de_gestion_2016_0.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2016b). Cancillería colombiana es pionera internacional en apostilla electrónica en línea. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/cancilleria-colombiana-pionera-internacional-apostilla-electronica-linea>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017a). Informe de Gestión vigencia 2017. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/informe_de_gestion_institucional_2017_1.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017b). Informe de Gestión sectorial 2017. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/informe_de_gestion_sectorial_2017.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017c). Resolución 6045 de 2017. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_6045_2017.htm
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017d). Resultados encuestas de satisfacción Apostilla y Legalización I trimestre 2017. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/servicio_ciudadano/resultados_encuesta_de_satisfaccion_apostilla_y_legalizaciones.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017e). Resultados encuestas de satisfacción Apostilla y Legalización II trimestre 2017. Recuperado de http://cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/resultados_encuesta_de_satisfaccion-apostilla_y_leg.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017f). Resultados encuestas de satisfacción Apostilla y Legalización III trimestre 2017. Recuperado de

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/resultados_encuesta_de_satisfaccion-apostilla_y_leg_0.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017g). Resultados encuestas de satisfacción Apostilla y Legalización IV trimestre 2017. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/resultados_encuesta_de_satisfaccion-apostilla_y_leg.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017h). Resultados encuestas de satisfacción de Visas I trimestre 2017. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/servicio_ciudadano/resultados_encuesta_de_satisfaccion_visas.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017i). Resultados encuestas de satisfacción de Visas II trimestre 2017. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/resultadosencuestadesatisfaccionvisas.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017j). Resultados encuestas de satisfacción de Visas III trimestre 2017. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/resultados_encuesta_de_satisfaccion_visas.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017k). Resultados encuestas de satisfacción de Visas IV trimestre 2017. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/resultados_encuesta_de_satisfaccion_visas.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018a). Informe de Gestión 2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/informe_de_gestion_2018.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018b). Resultados encuestas de satisfacción Apostilla y Legalización I trimestre 2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/resultados_encuesta_de_satisfaccion-apostilla_y_leg_abr.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018c). Resultados encuestas de satisfacción Apostilla y Legalización II trimestre 2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/resultados_encuesta_de_satisfaccion-apostilla_y_leg_ii_trimestre_2018.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018d). Resultados encuestas de satisfacción Apostilla y Legalización III trimestre 2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/resultados_encuesta_de_satisfaccion-apostilla_y_leg_iii_trimestre_2018.pdf

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018e). Resultados encuestas de satisfacción Apostilla y Legalización IV trimestre 2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/resultados_encuesta_de_satisfaccion-apostilla_y_leg_iv_trimestre_2018.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018f). Resultados encuestas de satisfacción de Visas I trimestre 2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/resultados_encuesta_de_satisfaccion_visas_abr.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018g). Resultados encuestas de satisfacción de Visas II trimestre 2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/resultados_encuesta_de_satisfaccion_visas_ii_trm.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018h). Resultados encuestas de satisfacción de Visas III trimestre 2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/resultados_encuesta_de_satisfaccion_visas_iii_trimestre_2018.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018i). Resultados encuestas de satisfacción de Visas IV trimestre 2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/resultados_encuesta_de_satisfaccion_visas_iv_trimestre_2018.pdf
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2000a). Documento CONPES 3072 de 2000. Recuperado de 2019 https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3498_documento.pdf
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2000b). Directiva Presidencial 002 de 2000. Gobierno en Línea. Presidencia de la República. Recuperado de 2019 de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3646_documento.pdf
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2002). Directiva Presidencial 010 de 2002. Gobierno en Línea. Presidencia de la República. Recuperado de 2019 <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3652.html>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2003a). Documento CONPES 3248 de 2003. Recuperado de 2019 de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3499_documento.pdf
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2003b). Decreto 3816 de 2003. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3606.html>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2004). Documento CONPES 3292 de 2004. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3501.html>

- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2008). Decreto 1151 de 2008. Recuperado de 2019 de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3643.html>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2009). Ley 1341 de 2009. Recuperado el 12 de mayo de 2019 de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3707.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2011). Documento Vivo del Plan Vive Digital Colombia. Recuperado de http://vivedigital.gov.co/files/Vivo_Vive_Digital.pdf
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2012a). Directiva Presidencial 04 de 2012. Recuperado de <https://mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3647.html>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2012b). Decreto 2693 de 2012. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3586.html>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2012c). Decreto 019 de 2012. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3567.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2014a). OLD Dirección de Gobierno en línea. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-propertyvalue-559.html>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2014b). Decreto 2573 de 2014. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-14673_documento.pdf
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2015). Decreto 1078 de 2015. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-9528.html>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2016a). Decreto 1406 de 2016. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-61527.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2016b). Lo que usted debe saber del Conpes de Seguridad Digital. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-15410.html>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2016c). Sistema Único de Información de Trámites – SUIT. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-5795.html>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2017). Decreto 1413 de 2017. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-59399.html>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018a). Decreto 1008 de 2018. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-74903.html>

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018b). Manual Política de Gobierno Digital. Recuperado de http://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/2018-05/articles-73081_documento.pdf
- Moe, T. (1984). The new economics of organization, *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777.
- Moore, M. H. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.
- Morán, M. (1998). “Prólogo” en Gianfranco Pasquino. *La oposición*. Madrid: Alianza.
- Moyado, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27(120), 205-223.
- Mueller, D. (1989). *Public Choice II, a revised edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muñoz, V. M. (2009). La disciplina de la ciencia política. *Estudios políticos (México)*, (17), 91-108.
- Naser, A., & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Cepal.
- Nisnaken, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine. Chicago: Atherton.
- Nograšek, J., & Vintar, M. (2014). E-government and organisational transformation of government: Black box revisited? *Government Information Quarterly*, 31(1), 108-118.
- Norris, D, E, & M. Jae M. (2005). Advancing E-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare *Public Administration Review*, 65(1), 64-75.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE. (1998). *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*. Paris: OECD Publications Service.
- O’Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, 62-87.
- OECD. (1998). Information technology as an instrument of public management reform: A study of OECD countries. *OECD Working Paper* (99). Paris: OECD.
- Okot-Uma, R.W. (2003). Electronic governance: Reinventing good governance.
- Olvera, J. (2001). *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*. Sociedad Civil y Gobernabilidad en México.
- Olvera, J. (2009). El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI. *Convergencia*, 16(50), 383-399.

- Parente, D. (2006). Algunas precisiones sobre el determinismo tecnológico y la tecnología autónoma. Una lectura sobre la filosofía de Langdon Winner. *Redes*, 12 (23), 79-102.
- Pasquino, G. (1996). *Manual de Ciencia política*. Madrid, España: Editorial Alianza Universidad.
- Perry, J. L., & Christensen, R. K. (2015). *Handbook of public administration*. John Wiley & Sons.
- Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Pliscoff -Varas, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia*, 24(73), 141-164.
- Pollitt, C. (1993): *Managerialism and the Public Sector* (2nd ed.). Oxford: Blackwell.
- Pratchett L. (1998). Governing in the Information Age. *Public Administration*. 2000, 78 (2), 463-464.
- Rana, N. P., Dwivedi, Y. K., & Williams, M. D. (2013). Analysing challenges, barriers and CSF of egov adoption. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 7(2), 177-198.
- Rivas, J. (2003). El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5 (9)
- Ruiz, L. F. (2013). *El gobierno en línea en Colombia* (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).
- Salgado, E. (2003). Teoría de costos de transacción: una breve reseña. *Cuadernos de administración*, 16(26).
- Sánchez, I. M. G. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto público*, 47, 37-64.
- Santana, L., & Negrón, M. (1996). "Reinventing government": nueva retórica, viejos problemas. *Reforma y Democracia*, 6, 147-164.
- Sartori, G. (1987). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, Ciudad de México.
- Schröder, P. (2006). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional para América Latina.
- Serna, M. (2002). *Gobierno electrónico y gobiernos locales: Transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas*. CLAD.
- Tolbert, C., & Mossberger, K. (2006). *The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government*. *Public Administration Review*, 66(3), 354-369. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3843917>
- Vélez, S. C. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.

- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *The American Political Science Review*, 46(1), 81-103.
- Waldo, D. (1961). El estudio de la Administración pública. *Documentación Administrativa*, (41).
- Welch, E., Hinnant, C., & Moon, M. (2005). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 15(3), 371-391. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3525668>
- West, D, M. (2004). E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, 64(1), 15.
- Williamson, O, (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O, (1985). *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1991). *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*. *Administrative Science Quarterly*, (36), 269-296.
- Zhao, F., Annibal Scavarda, & Marie-France Waxin. (2012). *Key issues and challenges in e-government development*. *Information Technology & People*, 25(4), Recuperado de <https://search-proquest-com.ez.unisabana.edu.co/docview/1147442503?accountid=45375>