



# 6 Administración de la incertidumbre en la estrategia de comunicación institucional del programa ‘gobierno en línea’ en Risaralda<sup>1</sup>

Uncertainty management within the institutional communication strategy of the ‘gobierno en línea’ program in Risaralda

Orlando Rodríguez\*

## Resumen

El artículo presenta los hallazgos de una investigación sobre la aplicación de la estrategia de comunicación institucional del programa nacional ‘Gobierno en línea’. Utiliza un método comparativo sobre la comunicación institucional de las páginas web de la Gobernación de Risaralda, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Minas y Energía, dirigida a los gremios panelero, cafetero y de minas. Se concluye que hay una asimetría de la información, al no presentar la información esperada por los gremios en el Departamento.

## Palabras claves:

Gobierno electrónico, políticas públicas, Nuevo Institucionalismo, incertidumbre.

*1 Este artículo es producto de la investigación “Administración de la incertidumbre en la estrategia de comunicación institucional del programa Gobierno en Línea, para el aprovechamiento de los recursos naturales” seleccionada en la convocatoria 011 de la DII de la UCP.*

\* Comunicador social - periodista de la UCP. Master of arts in global political economy de la Kassel Universität.

Recibido:  
04 de febrero de 2013

Aceptado:  
30 de abril de 2013



Foto: Marco Alejandro Escobar

**Abstract:**

This paper offers the main findings around the research on the institutional communication strategy program called 'Gobierno en línea' which seeks to improve efficiency in communication processes among governmental administration, organizations and citizens. It also aims to reduce opportunities uncertainty provided by the Government in several areas, as well as some productive arrangements. In addition, a comparative method is used on the institutional communication from the Government of Risaralda, the Ministry of Agriculture, and the Ministry of Mines and Energy websites, which are addressed to the "panela" producers, coffee and mining guilds. It is concluded that there is an asymmetry of information, as it is not presented as expected by the guilds mentioned for this research in the Department.

**Keywords:**

E-government, public policies, new institutionalism, uncertainty.

El artículo presenta los resultados del análisis a la aplicación del programa 'Gobierno en línea', de la Presidencia de la República, desde la teoría de la comunicación institucional (Lammers & Barbour, 2006). De manera específica, la investigación aplica un método comparativo para contrastar la relación entre las páginas web del Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Agricultura y la Gobernación de Risaralda con los gremios cafetero, panelero y de minas en Risaralda (Madon et al., 2007), desde un enfoque descriptivo con uso de fuentes primarias y secundarias.

El presente texto está elaborado a partir de los hallazgos de la investigación para resolver cuál es la relación entre la estrategia de comunicación institucional del programa Gobierno en Línea y la reducción en la condición de incertidumbre en los ciudadanos frente a la administración de los recursos naturales en Risaralda, a partir de la asimetría de la información, la transparencia institucional y las barreras de comunicación para acceder, entender y utilizar la información de los comunicados oficiales, publicados en la red de portales web.

La investigación concluye que las políticas formales de la estrategia de comunicación institucional del programa Gobierno en Línea no se cumplen. Las páginas web de la red de portales analizadas no contienen información pertinente en aspectos financieros, logísticos o de servicios para los gremios panelero, caficultor y minero en Risaralda. Al indagar el proceso de comunicación, desde las sub-variables de la comunicación institucional (Lammers & Barbour, 2006), se encuentra que la información en los sitios web presenta problemas de transparencia, asimetría y tecnicismos, que se perfilan como barreras en el proceso de comunicación hacia los usuarios-ciudadanos, representados en los productores agropecuarios de los gremios estudiados. En términos generales, la estrategia del programa 'Gobierno en línea' no reduce la incertidumbre entre los gremios analizados.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: primero, se presenta una breve conceptualización de la estrategia de comunicación institucional, donde se delimita la incertidumbre (North, 1990; Lammers & Barbour, 2006); luego, se enuncia el objetivo del programa 'Gobierno en línea' de la Presidencia de la República; en tercer lugar, se indican las variables analizadas, a través de un método comparativo (Madon et al., 2007); y cuarto, se presentan los principales hallazgos.

Incertidumbre es la condición donde los agentes no pueden pronosticar la probabilidad de ocurrencia de un evento. La incertidumbre nace de la ausencia de información frente a los procesos o sobre otros agentes. Las organizaciones y sus públicos deben tomar decisiones de manera permanente, al relacionarse entre sí. Sin embargo, la toma de decisiones en condición de incertidumbre evidencia un problema de comunicación organizacional.

Douglas North hace una distinción entre incertidumbre y riesgo (1990). A diferencia de la incertidumbre, el riesgo es la condición de estimar la probabilidad de un suceso, a partir de la información disponible. Aun cuando no es posible predecir con absoluta seguridad un proceso en el futuro, el riesgo es la estimación de su ocurrencia, según el patrón de comportamiento de un individuo o una organización. Los procesos organizacionales repetidos forman una costumbre en la forma como se relaciona la organización con sus *stakeholders*. De esta manera, los grupos de interés estiman la ocurrencia del proceso o comportamiento de un producto o una organización. Esta confianza crea una fidelización del público objetivo hacia la organización, porque los *stakeholders* saben qué esperar de ella. La expectativa les permite considerar el riesgo de un suceso en el futuro. Por el contrario, cuando hay incertidumbre los *stakeholders* no saben de qué manera relacionarse con la organización o qué ventajas obtener de ella o del producto o servicio, porque no hay un patrón de comportamiento claro. Lo anterior conduce a que sea necesario disminuir la incertidumbre.

Las instituciones reducen la incertidumbre (North, 1990), son normas formales o informales: las primeras son normas escritas, como los contratos, políticas, leyes, decretos y reglamentos. Las instituciones informales son las no escritas y sobreviven en el comportamiento de los agentes y las organizaciones, como los sistemas de creencias, cultura, expectativas, motivos e intereses.

La comunicación institucional es una estrategia que estandariza los procesos organizacionales a través de la formalización de políticas, de manera que se formen expectativas claras en sus *stakeholders*, y le permite al público objetivo saber qué esperar de la organización. Esta claridad reduce la incertidumbre, a través de los procesos de comunicación en la organización (Lammers & Barbour, 2006).

La innovación institucional inicia una transformación organizacional que acerca a los *stakeholders*, al intercambiar información con la organización. La comunicación institucional debe enfrentar problemas en los procesos de comunicación con sus públicos de interés (Lammers & Barbour, 2006). La relación entre organización y *stakeholders*, donde prima la incertidumbre, está caracterizada por la opacidad en

la información o falta de transparencia; las organizaciones son opacas, cuando no proveen de información a sus públicos. Esto suscita que los *stakeholders* no sepan qué esperar de la organización, cómo acercarse a ella o cuál es su portafolio de servicios.

Otro problema de comunicación es la asimetría en la información. La organización puede tener información de interés para sus *stakeholders*; sin embargo, solo comunica una parte de los mensajes y se reserva el mayor peso del contenido, ya sea de manera consciente o inconsciente (Lammers & Barbour, 2006). El resultado es un desequilibrio entre la información que tiene la organización y la recibida por el público objetivo. Si los *stakeholders* no tienen información suficiente, no saben qué esperar de la organización y se genera la incertidumbre.

Un tercer problema de comunicación surge cuando la información es presentada en un lenguaje incomprensible por parte del público objetivo. El uso de tecnicismos, por ejemplo, reduce la información que es asimilada por los *stakeholders*. La presentación de los mensajes en un código indescifrable por el receptor genera incertidumbre frente a la organización (Lammers & Barbour, 2006). Los tecnicismos generan un ruido semántico en el proceso de comunicación y se perfilan como barreras en el proceso de comunicación, porque dificultan la transmisión del mensaje.

## Programa “Gobierno en línea”

Los ciudadanos toman decisiones sobre el aprovechamiento de los recursos naturales desde sus limitaciones humanas, como el conocimiento restringido y la tendencia a cometer errores. El factor humano implica una subjetividad con sus virtudes y defectos, pues no hay un hombre omnisciente; asimismo, los individuos no son capaces de expresar todo ni de comprender todo. Por lo tanto, la comunicación perfecta es imposible. Los ciudadanos eligen una alternativa desde su certeza, es decir, desde el sentimiento genuino de poseer la verdad, aun cuando no sean conscientes de estar equivocados; esta debilidad se incrementa o reduce, según las garantías del fenómeno de la comunicación. El proceso descrito puede ser más eficiente, a través de las instituciones, que involucran la acción colectiva del gobierno y los ciudadanos (Furubotn & Richter, 2005).

El gobierno colombiano aplica su política de comunicación institucional desde la táctica del programa denominado “Gobierno en Línea”. Su objetivo es democratizar la información, incluida la orientación sobre la apropiación de los recursos naturales. La red de portales de entidades del Estado es un medio de comunicación con los usuarios-ciudadanos, para informar sobre sus actividades y guiarlos en los trámites, para aprovechar las oportunidades de desarrollo económico y social, aun si residen en las poblaciones más apartadas.

El programa Gobierno en Línea es la materialización de las políticas públicas, para migrar hacia un modelo de gobierno electrónico, basado en la eficiencia de los procesos legales y busca incrementar la inclusión digital de los usuarios-ciudadanos. Pese a que el programa mencionado ocupa el primer lugar en el escalafón de la Unpan (2011) para América Latina, tal escala se limita a los términos de infraestructura y cobertura (Unpan, 2011), referidos a la expansión física de la red, no a la administración de la información. Pereira & Borges, comentan al respecto:

Para que exista un gobierno en línea, es necesario que existan ‘ciudadanos en línea’. Es decir, aquellos que buscan un portal para satisfacer sus necesidades como ciudadanos en las rutinas del día a día. Sin embargo, buscar información en un portal en Internet, puede ser un proceso complicado (Pereira & Borges, 2010, p.79).

Estos autores (p.80) proponen los siguientes cuestionamientos: “¿El programa gobierno en línea le es familiar a las organizaciones que aplican la inclusión?, ¿usan la información que es de interés para el público, disponible en el portal del gobierno, como parte de su proceso de inclusión digital?”.

La estrategia del Programa Gobierno en Línea se pone en práctica, a través de la táctica de presentar en las páginas web la información de manera institucionalizada, lo que incluye a las entidades públicas que pertenecen a la rama ejecutiva, en los ámbitos nacional y territorial; la táctica circunscribe 3.600 entidades, 81 relacionadas con la administración de los recursos naturales.

Colombia en general y Risaralda en particular se identifican por el impacto del sector agropecuario en la dinámica social, económica y política del territorio; por esta razón, la administración de los recursos naturales es un tema sensible, que amerita un estudio especial, para confirmar y corregir los procesos de comunicación, que intervienen en el desempeño del sector.

El gobierno colombiano se encuentra en una campaña de ampliación de la cobertura del Programa Gobierno en Línea, como parte de su política de inclusión digital. La calidad del servicio depende de la efectividad del proceso de comunicación con los usuarios-ciudadanos; por lo tanto, es pertinente evaluar el proceso de comunicación con los usuarios-ciudadanos a través de la disminución de la condición de incertidumbre en relación con la administración de los recursos naturales. La revisión de la estrategia de comunicación institucional del programa Gobierno en Línea es un insumo para el diseño de políticas públicas en los sectores de gobierno en línea y agropecuario.

Las buenas prácticas del gobierno en línea, como la información oportuna, el mensaje claro y completo, buscan reducir la condición de incertidumbre en la población y profundizar la democratización de los recursos en la era digital. Es decir, que a mejores garantías en el proceso de comunicación, a través del programa, menor incertidumbre y mayor acceso a los beneficios ofrecidos por el gobierno en relación con los recursos naturales (Maheshwari et al., 2006). De esta manera, es pertinente preguntarse por la relación entre la estrategia de comunicación institucional del programa Gobierno en Línea y la reducción en la condición de incertidumbre en los ciudadanos sobre la administración de los recursos naturales en Risaralda, a partir de la asimetría de la información, la transparencia institucional y las barreras de comunicación para acceder, entender y utilizar la información de los comunicados oficiales, publicados en la red de portales web.

## Método comparativo

La investigación está sustentada en la Comunicación Institucional y el Nuevo Institucionalismo, áreas para las cuales los investigadores expertos en estas perspectivas recomiendan aplicar un método comparativo (Madon et al., 2007) a través del cual se contrastan las variables en casos similares, para buscar puntos críticos que los llevan a resultados distintos, en relación con los niveles de asimetría de la información, barreras en el acceso a la información y opacidad en la transparencia institucional, durante la producción de informes oficiales. Hay una diferencia en el método comparativo en estudios sociales, frente al método de grupos de control en ciencias de la vida. En este último, el investigador manipula las variables en uno de los grupos para observar cambios en el resultado. Por el contrario, el método comparativo en ciencias sociales no permite la manipulación de variables. El investigador debe estudiar la evolución de los casos estudiados, a partir de las variables definidas, para hallar diferencias.

Además, se describe el comportamiento de los casos a partir de la observación sobre el desempeño histórico de las instituciones; así, se identifica su reacción frente a momentos de crisis, para promover su reproducción o corregirlo, en función de problemas futuros. En este sentido, Maldon et al. (2007, p.3) apuntan que “En relación con los proyectos de inclusión digital, necesitamos investigar las dinámicas de la estabilidad institucional y el cambio”. En términos de tipos de variables analizadas, se pueden discriminar en:

- Variable independiente: Política de comunicación institucional del programa ‘Gobierno en línea’, a través de la formalización institucional de la inclusión digital y la descentralización de la información.
- Variable interviniente: Presentación de la producción de informes oficiales en la red de portales del ‘Programa Gobierno en línea’, para disminuir la opacidad, la asimetría y las barreras de información.



- Variable dependiente: Condición de incertidumbre entre los usuarios del programa ‘Gobierno en línea’, frente a la administración de los recursos naturales en Risaralda, a partir del acceso a la información, la comprensión de los mensajes y el uso de la red de portales.

Las variables son comparadas sobre la red de portales del Programa Gobierno en Línea involucrados en la administración de recursos naturales en el departamento de Risaralda. De manera particular, se describe la información ofrecida a los gremios en los sitios web del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Minas y Energía, porque son dos de los sectores agropecuarios de mayor impacto en la región. Además, se toma la página web de la Gobernación de Risaralda, teniendo en cuenta que la investigación se aplica en este departamento y la Gobernación es una entidad que provee información relevante a los sectores productivos agropecuarios. La investigación está delimitada sobre gremios de gran impacto y tradición en el departamento, como el caficultor, el panelero y el minero, por tal razón, se encuesta al representante de cada gremio con la influencia en los 14 municipios del Departamento.

La pregunta de investigación se resuelve a través de la operacionalización de variables que se muestra en la tabla 1. La política de comunicación institucional del programa se materializa en la producción de informes oficiales, publicados en la red de portales gubernamentales, que afectan la condición de incertidumbre entre los usuarios-ciudadanos en el departamento de Risaralda, frente a las oportunidades de beneficiarse de los recursos naturales.

Tabla 1. Operacionalización de variables

<b>VARIABLE INDEPENDIENTE</b>	<b>VARIABLE INTERVINIENTE</b>	<b>VARIABLE DEPENDIENTE</b>
Política de Comunicación Institucional	Producción de informes oficiales en el Programa Gobierno en Línea	Condición de incertidumbre en usuarios-ciudadanos
<b>SUBVARIABLES</b>		
Inclusión digital (Pereira & Borges, 2010; Maheshwari, 2006; Madon et al., 2007)	Transparencia institucional (Opacidad) (Lammers & Barbour, 2006)	Acceso a la información (Lammers & Barbour, 2006)
Centralización de la información (Lammers & Barbour, 2006; Raddon et al., 2009)	Asimetría de la información (Lammers & Barbour, 2006; Raddon et al., 2009)	Comprensión de la información (Lammers & Barbour, 2006)
Formalidad institucional (Lammers & Barbour, 2006; North, 1990)	Barreras de comunicación (Ruido semántico) (Lammers & Barbour, 2006)	Uso de la información. (Lammers & Barbour, 2006)

El proceso de comunicación es estudiado, a través de dos técnicas de recolección de la información: primero, el análisis documental para la reconstrucción de la historia de las políticas institucionales que formalizan la estrategia del programa Gobierno en Línea. Además, se describe la presentación en las páginas web del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Minas y Energía y la Gobernación de Risaralda (Pereira et al., 2010, p.80). Segundo, se aplican encuestas, que identifican las subvariables de la condición de incertidumbre entre los gremios panelero, caficultor y de minas en Risaralda, para lo cual se interrogó a los representantes de los gremios en los municipios del Departamento, atendiendo a lo sugerido por Pereira et al. (2010, p.79): “Encuestas y estudios son necesarios para saber quiénes son y cómo trabajan sobre el asunto del acceso a la información en el intento por la inclusión”. Las encuestas realizadas preguntan por la variación de la incertidumbre, frente a la administración de los recursos naturales: “Se realiza una evaluación con las personas que buscaron acceso a los programas de inclusión en las organizaciones seleccionadas, y se indica el mejoramiento en sus vidas, a través de su relación con el gobierno electrónico” (p.80).

## Hallazgos principales

La información presentada a continuación indica los resultados principales de la encuesta aplicada a un representante de cada gremio panelero, caficultor y de minas y petróleos en el universo de Risaralda, teniendo en cuenta el análisis de contenido documental aplicado a las páginas web de los ministerios de Agricultura, de Minas y Energía y de la Gobernación de Risaralda.

### **Política de comunicación institucional**

La política institucional de la estrategia de Gobierno en Línea se establece a través de la Ley 1450 de 2011, reglamentada con el Decreto 2693 de 2012. Allí se prescriben las condiciones de la información presentada en la red de portales de Gobierno en Línea, que incluyen accesibilidad y facilidad para ubicar la información, según lo cual la información debe ser clara y útil. El análisis evidencia que se deben aplicar estrategias para acercar a las organizaciones y ciudadanos a la página, y que la información debe ser eficiente y oportuna, para que se cumplan los objetivos de la política institucional de la estrategia del Gobierno en línea: promover la formalización institucional, la centralización de la información y la inclusión digital.

## **Formalidad institucional**

La formalización institucional se materializa con el Artículo 232 de la Ley 1450 del 2011, que establece que las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deben racionalizar los procesos, trámites y servicios, a través de ofrecer información oportuna, eficiente y eficaz, “con el propósito de eliminar duplicidad de funciones y barreras que impidan la oportuna, eficiente y eficaz prestación del servicio en la gestión de las organizaciones” (Congreso de la República, 2011, p.75).

El Decreto 2693 de 2012 reglamenta la Ley 1450 de 2011. El Decreto establece en términos específicos la estrategia del Gobierno en Línea; de manera particular, el Artículo 7 indica que este modelo tiene seis componentes: elementos transversales, como infraestructura tecnológica; información en línea; interacción en línea con organizaciones y ciudadanos; transacción en línea, para la autenticación electrónica de documentos; transformación, para migrar del uso del papel hacia los documentos electrónicos; y la democracia en línea, donde se vincula a la ciudadanía y a las organizaciones, para solucionar problemas que enfrenten en sus actividades productivas y sociales, “Cumpliendo todos los requisitos de calidad, disponibilidad, accesibilidad, estándares de seguridad y dispuesta de forma tal que sea fácil de ubicar, utilizar y reutilizar” (Presidencia de la República, 2011, p.6).

De manera particular, la presente investigación se delimita a los componentes uno y dos, que corresponden a las subvariables de centralización de la información e inclusión digital y son denominados ‘información en línea’ e ‘interacción con organizaciones’. A diferencia de los otros componentes, estos dos en particular tienen relación directa con la disciplina de la Comunicación Social y permiten ser estudiados desde la perspectiva de la Comunicación Institucional. Los componentes no analizados tienen relación más cercana con las áreas de informática y telecomunicaciones, administración contable y análisis jurídico, que no son pertinentes para el presente enfoque.

## **Centralización de la información**

El componente relacionado con la centralización de la información es el de la información en línea. Este aspecto busca institucionalizar la emisión de información a través de la unificación de los procesos y la concentración de información relacionada con la rama ejecutiva, en una misma red de portales. El componente de información en línea plantea mejorar los procesos de comunicación, para ofrecer información alrededor de los trámites, servicios, espacios de interacción y novedades, cumpliendo requisitos de disponibilidad y accesibilidad, y dispuesta de manera que la información sea fácil de encontrar y de utilizar. La aplicación de este componente se basa en la publicación de información.

## **Inclusión digital**

El componente que aplica la subvariable de inclusión digital es el relacionado con la interacción en línea con organizaciones. Este promueve el acercamiento de las organizaciones a las páginas web de las entidades del sector público, a través de la facilidad para contactar la página y hacer uso de su información. El componente implica la promoción de la red de portales, desde las entidades que pertenecen a la rama ejecutiva, para impulsar el conocimiento de la información publicada, de manera que le llegue a las organizaciones que necesitan este insumo de comunicación.

## **Producción de informes oficiales**

Los portales de la Gobernación de Risaralda, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Minas y Energía incluyen el hipervínculo con el logo del Programa Gobierno en Línea <https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest>, que contiene un listado de trámites, para explicarle al ciudadano cómo tramitar documentos oficiales; este es uno de los componentes de la estrategia del Gobierno en Línea. Sin embargo, el enlace hacia este portal de trámites se refiere solo al cuarto componente de la estrategia, titulado ‘Transacción en línea’, y no es suficiente para el presente estudio. Los componentes analizados en esta investigación son ‘Información en línea’ e ‘Interacción en línea’, que implican la presentación y promoción de la información contenida en la misma página de las entidades gubernamentales; en este caso, en las páginas web institucionales de la Gobernación de Risaralda, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Minas y Energía. Estos tres portales son analizados, desde la producción de informes oficiales. En particular, se observan las subvariables de transparencia/opacidad institucional, asimetría de la información y ruido semántico.

## **Transparencia/opacidad institucional**

Las páginas web de la Gobernación de Risaralda, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Minas y Energía cuentan con una alta opacidad. El Ministerio de Agricultura presenta información relacionada con las convocatorias para la distribución de recursos y apoyo financiero y profesional en un lenguaje comprensible por los ciudadanos, sin formación especializada. En la página web se identifican documentos escritos que corresponden a informes financieros, presentados en términos técnicos; sin embargo, los reportes que informan los resultados de la ejecución de esos recursos se presentan en un lenguaje técnico, que requiere conocimientos sobre las políticas agropecuarias y los procesos financieros y administrativos. Por otro lado, el Ministerio de Minas y Energía y la Gobernación de Risaralda no ofrecen información que tenga relación con la oferta de recursos financieros, profesionales o de otro tipo para los gremios o los pequeños productores en Risaralda.

El Ministerio de Agricultura sí publica las ofertas y los reportes de la adjudicación de recursos; sin embargo, la navegabilidad no es suficiente. El hipervínculo con las ofertas está dentro de un canal, que a su vez está incluido en otro canal de la página, es decir, que para llegar a la oferta de recursos financieros y de servicios son necesarios dos *clicks*. Si el usuario no conoce la distribución de la página, no hay algún llamado dentro del sitio web o hipervínculo visible que oriente al usuario.

La página web del Ministerio de Minas y Energía no contiene información para los pequeños productores o para los trabajadores del sector. La información está orientada a las grandes organizaciones que extraen los recursos; por ejemplo, se incluyen convocatorias para apoyar un banco de proyecto. Sin embargo, los términos tienen requisitos tecnológicos para grandes empresas y no para el tamaño de los integrantes del gremio minero en el Departamento. La información del formulario y los requisitos, asimismo, se encuentran en términos técnicos, lenguaje que evita difundir la información a los pequeños productores. Al no ofrecer información asimilable por los integrantes del gremio, se evidencia una opacidad en la información.

La página de la Gobernación está dirigida a los alcaldes y turistas. La información es institucional, tiene contenidos que referencian la estructura organizacional, las actividades protocolarias del Gobernador y una convocatoria para la distribución de recursos en la que solo pueden participar los alcaldes.

### **Asimetría de información**

La información en todos los portales es incompleta. Se enuncian los términos de las convocatorias; sin embargo no se indica cómo se distribuyen los recursos o, en el caso del Ministerio de Agricultura, no se entrega la información al usuario de la página, sino que se remite a los hipervínculos de otras entidades. En el caso de la Gobernación, se presentan los enlaces, pero al dar *click* en el hipervínculo, el canal aparece sin contenido.

Al analizar la página del Ministerio de Agricultura, se divisa el hipervínculo titulado Servicio de Información al ciudadano, que contiene imágenes de ferias realizadas y una encuesta de satisfacción, para visibilizar actividades programadas por el Ministerio. Sin embargo, no incluye información técnica, logística o financiera de utilidad o pertinencia para los gremios agropecuarios. Además, contiene un hipervínculo titulado Sistema Integrado de Gestión, que incluye el Modelo Estándar de Control Interno (Meci). El hipervínculo 'Noticias' contiene información de discursos protocolarios del Ministro y registro de actividades del Ministerio, pero no incluye información económica, técnica o logística relacionada con el sector agropecuario. El hipervínculo

‘Programas y proyectos de inversión’ contiene una base de datos de los proyectos que cuentan con la participación financiera del Ministerio y que se encuentran en ejecución. El enlace ‘Convocatorias y contratación’ incluye una breve descripción de la oferta financiera para apoyar proyectos productivos. La información que indica los términos de la convocatoria no se encuentran en la página del Ministerio, sino que hay un hipervínculo hacia otras agencias, como Finagro, Incoder y Federación de Cafeteros. El Estado es una gran estructura y esta remisión a otras páginas refleja la complejidad en la integración de las organizaciones que componen el sector público. De manera particular, en la página del Ministerio de Agricultura, la mayor parte de la información publicada no contiene datos específicos sobre temas económicos, logísticos y técnicos dirigidos a los integrantes de los gremios agropecuarios. A excepción de un canal dentro de ‘Convocatoria y contratación’, donde hay un hipervínculo titulado ‘Oportunidades rurales’, donde se presentan convocatorias para recibir asesorías en servicios profesionales como mercadeo, asistencia técnica, financiera entre otros, para poner en marcha un proyecto productivo<sup>2</sup>. Este hipervínculo contiene la información requerida por los gremios con ofertas del sector público para promover la administración de los recursos naturales.

El Ministerio de Minas y Energía presenta una página web con el enlace <http://www.minminas.gov.co/mme/> Su interfaz se divide en un *banner* con movimiento, donde pasan imágenes de actividades con participación del Ministro; debajo, la información se clasifica en tres columnas: la izquierda se titula ‘Noticias’ y ofrece unas breves con registro de actividades del Ministerio, en su mayoría informa actividades y discursos protocolarios del Ministro; la columna central contiene información de eventos del Ministerio, un hipervínculo titulado “El abecé sobre Fiscalización Minera” y la agenda del Ministerio; la columna del lado derecho presenta enlaces de entidades del gobierno relacionados con Derechos Humanos y Educación, entre otros. La parte superior de la página muestra la barra de menú: su primer enlace contiene información institucional del Ministerio, como historia, directorio y estructura; el segundo se titula “El ministro”: el tercero contiene datos de normatividad del sector; el cuarto se titula “Atención al ciudadano”, con la explicación de trámites y ofertas de servicio; siguen los enlaces de Contratación y Prensa; y por último, se encuentra el hipervínculo ‘Página institucional’, que contiene la misma información de la página inicial: <http://www.minminas.gov.co/minminas/>

La página web de la Gobernación de Risaralda (<http://www.risaralda.gov.co/site/main/>) incluye información sobre actividades del Gobernador, con imágenes de ceremonias protocolarias. Al lado izquierdo, se encuentra el menú: el primer hipervínculo es “Transparencia”, que incluye el esquema del Modelo Estándar de Control Interno (Meci),

---

<sup>2</sup> El enlace es [http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/08\\_21Negocios.aspx](http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/08_21Negocios.aspx)

convocatorias de contratación, fiscalización y estatuto anticorrupción. Sigue el enlace “Conozcamos a Risaralda”, con una breve reseña de cada uno de los 14 municipios. Continúa “Política Editorial y Actualización”, sobre la litografía departamental. Hay otro enlace titulado “Programas”, dentro del cual aparece otro hipervínculo a “Crío, siembro, como y ahorro”, que se encuentra sin contenido: la página se abre en un canal vacío, sin ninguna información. Sigue el enlace “Convocatorias”, con información dirigida a alcaldes, no al ciudadano ni a los gremios.

### **Ruidos semánticos y barreras de comunicación**

Las páginas web de la Gobernación y el Ministerio de Minas y Energía no contienen ruidos semánticos en la información pertinente para los gremios, porque no las incluyen en su agenda de contenidos. Los gremios en Risaralda y los pequeños productores pierden la posibilidad de aprovechar los recursos naturales, porque no se les ofrece información. Por su parte, la página web del Ministerio de Agricultura ofrece parte de la información al ciudadano en lenguaje sencillo y con un diseño agradable, mientras que otra parte de la información presentada al gremio y al pequeño productor se encuentra en un lenguaje técnico, que se constituye en un ruido semántico dentro del proceso de comunicación, que evita la comprensión del mensaje por parte del usuario del portal.

No toda la información se encuentra en lenguaje asequible; por un lado, la información al ciudadano común tiene un lenguaje agradable y la página del Ministerio de Agricultura está diseñada para diferentes públicos, con distintos niveles y áreas de educación. Por otro lado, la información dirigida a los gremios, donde se reporta la distribución de los recursos, no está elaborada para ser comprendida por un productor campesino promedio, sin el conocimiento técnico del lenguaje de las ciencias agropecuarias, las políticas en agricultura o los términos financieros. En la página hay otro hipervínculo titulado “Oportunidades rurales”, donde se presentan ofertas a los pequeños productores; tiene un lenguaje más coloquial y contiene dibujos animados. Estos dos hipervínculos evidencian la diferencia entre la publicación de ofertas y el reporte de a quiénes les adjudicaron los recursos financieros. En el reporte oficial se encuentra el principal ruido semántico en la presentación de la información, porque el ciudadano común no comprende la terminología y los códigos utilizados.

La página del Ministerio de Minas y Energía no contiene información pertinente para el pequeño productor. El público objetivo son las grandes extractoras de los recursos mineros y energéticos, como convocatorias para extracción de petróleo, regulación en el pago de impuestos de las minas, entre otros. El trabajador de escasos recursos no encuentra información útil en lenguaje técnico, ni cuenta con información dirigida a él.

La página de la Gobernación no ofrece información a los gremios agropecuarios ni de minas. El sitio web solo contiene información institucional y una convocatoria dirigida a los alcaldes; por lo tanto, no hay ruidos semánticos en la información, porque esta es inexistente.

## Condición de incertidumbre en usuarios

La encuesta aplicada indica un bajo uso de los portales, a pesar de la innovación de comunicación institucional, a través del programa Gobierno en Línea.

### Acceso a la información

Al indagar por el impacto de la subvariable independiente de inclusión digital en la subvariable dependiente de acceso a la información, aún se encuentra discriminación en la dicotomía entre centro y periferia: el 37,5 por ciento de los encuestados tienen su centro de gravedad en Pereira. La ciudad realiza desde el 2011 la campaña: Pereira, Ciudad Digital, que busca incrementar la conectividad de los ciudadanos, para apoyar todas sus actividades laborales, de estudio, entretenimiento o simple tránsito por las calles de la capital risaraldense. Sin embargo, el proyecto ha contado con altibajos en cuanto al apoyo político, que es una externalidad de la cual depende la efectividad de la estrategia de comunicación institucional. El resultado es una baja vinculación de las actividades de los gremios a las herramientas digitales del programa Gobierno en Línea, como lo indican los representantes de los gremios al señalar un bajo uso de los portales de la red; tal como se ampliará en el apartado siguiente.

Una barrera común en la aplicación de las herramientas tecnológicas en los municipios es la falta de capacitación para el uso de las nuevas tecnologías. Sin embargo, en la encuesta aplicada, el 62,5 por ciento de los encuestados tiene estudios universitarios. Esto garantiza un conocimiento mínimo del uso de Internet y sus oportunidades para el intercambio de información, como foros, correo electrónico, redes sociales, entre otras aplicaciones. Por lo tanto, este no es un condicionante para justificar la baja apropiación de los portales web, a través del sistema Gobierno en Línea.

Al analizar la información en el portal de la Gobernación, un 50% de los encuestados considera que la información de su interés es difícil de encontrar. Este indicador refleja accesibilidad y navegabilidad medias, pero el 78% afirma que no es fácil encontrar información en la página del Ministerio de Minas y Petróleo, a diferencia de la evaluación sobre el acceso a la información en la página del Ministerio de



Agricultura, donde el 75% de los encuestados considera que la información es fácil de encontrar. Esto **último** evidencia una buena navegabilidad.

### **Uso de la información**

Los resultados relacionados con el análisis de la subvariable de uso de la información son de los más relevantes en la investigación. El 37,5% de los encuestados en los gremios panelero, cafetero y de minas y petróleo no usan los portales de las tres entidades gubernamentales analizadas. El 25% le da un uso semanal, otro 25% un uso mensual, mientras que el 12,5% lo hace sin una periodicidad definida. Esto indica el bajo hábito de uso de las páginas por parte de los encuestados en los tres gremios. Quienes no usan las páginas corresponden al 25% de los encuestados, lo que justifican por la falta de conocimiento.

Al detallar los resultados alrededor del uso de la información en la página de la Gobernación, se encuentra que el 74% de los usuarios de la página calificaron con un puntaje de tres sobre cinco, la utilidad de la información publicada en la página web de la Gobernación. El 100% consideró que la información es vigente y el 78% la calificó como pertinente.

Al analizar el uso en la página del Ministerio de Agricultura, se encontró que el 50% opina que la información es poco útil para sus labores como gremio. El 100% afirma que la información no es vigente y el 75% considera que la información no es pertinente.

Si se comparan los resultados de la Gobernación y el Ministerio de Agricultura, se observa que si bien las subvariables analizadas en cuanto al uso de la información no son óptimas en el portal de la Gobernación, sí tiene mejores indicadores que la página de Minagricultura. La información de la Gobernación es pertinente, pero debe mejorar la claridad y presentarse en términos más asimilables por los usuarios.

### **Comprensión de la información**

La información es más comprensible en la página web de la Gobernación que en las páginas del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Minas y Energía.

Al indagar por la subvariable de comprensión de la información en la Gobernación, se encontró que el 78% de los encuestados la calificó como fácil de comprender. El 50% opina que los portales de la página de la Gobernación se dirigen a profesionales; el 25% considera que se dirigen a productores agrícolas y otro 25% a la clase política. El 100% de los encuestados utiliza información técnica del portal de la Gobernación.

El 50% de los usuarios de la página del Ministerio de Agricultura considera que la información presentada en la página no es clara; el 78% considera que la página del Ministerio no ofrece información oportuna. La información no es fácil de comprender, según el 75%. Esto evidencia un lenguaje técnico y confuso en los contenidos ofrecidos a los productores, que resta claridad al mensaje publicado. El 50% indica que la información incluida en la página del Ministerio de Agricultura sí está dirigida a los productores agropecuarios, mientras que el 25% opina que está dirigida a la clase política y otro 25% a profesionales. El 100% utiliza información técnica incluida en la página. Las respuestas de los representantes de los gremios señalan que aun cuando la información puede interesarles, la mitad de los encuestados no se percibe como público objetivo de la información publicada en la página web; quienes usan el portal, tratan de asimilar la información para sus intereses.

En cuanto a la página del Ministerio de Minas y Energía, el 100% de los usuarios afirma que la información presentada en el sitio web del Ministerio de Minas y Energía no es clara, útil ni oportuna; el 78% opina que la información es vigente, pertinente, fácil de comprender; un 25% considera que se dirige a la clase política, un 25% a profesionales y un 50% de los encuestados considera que la información está dirigida a productores. El 50% consulta información técnica, mientras que el 25% consulta información logística.

## Conclusión

La incertidumbre en los ciudadanos sobre la administración de los recursos naturales en Risaralda está influenciada por la baja calidad en la aplicación de la estrategia de comunicación institucional para la inclusión digital de los ciudadanos, representados en los gremios en Risaralda. Los portales web del Ministerio de Minas y Energía, Agricultura y Gobernación de Risaralda tienen problemas en asimetría de la información y alta opacidad institucional. La página del Ministerio de Agricultura tiene barreras en el ruido semántico, debido a la presentación de información en un lenguaje técnico, mientras que los sitios web del Ministerio de Minas y Energía y la Gobernación de Risaralda contienen información con baja pertinencia para el aprovechamiento de recursos agropecuarios, por parte de los ciudadanos en Risaralda, desde la perspectiva de los gremios panelero, caficultor y de minas.

Los tres portales analizados tienen poco uso por parte de los gremios en el departamento. En parte, este hecho se debe a que los ciudadanos, relacionados con actividades económicas de producción agrícola, no son el público objetivo de la información contenida en los informes oficiales; a pesar de que la estrategia de Gobierno en Línea está diseñada para vincularlos, a través de la inclusión digital y la oferta de oportunidades.

Los informes oficiales evidencian una opacidad o baja transparencia institucional, pues son redactados en un lenguaje técnico, poco comprensible por los usuarios en mención. Por ejemplo, el Ministerio de Minas y Energía enumera en un comunicado los términos de la convocatoria para el banco de proyectos; sin embargo, los contenidos están dirigidos a representantes de empresas grandes o universidades con el conocimiento técnico para comprender los requisitos y postularse a la convocatoria. La poca utilidad de la información representa barreras en el acceso a la información. En el caso de la Gobernación de Risaralda y del Ministerio de Minas y Energía, no hay ruidos semánticos en la presentación de la información, porque ni siquiera hay información para los productores.

La escasez de información para productores indica una asimetría en la información, porque las entidades gubernamentales retienen la mayor parte de la información y presentan solo contenidos protocolarios y cronogramas de actividades, como ferias y discursos en eventos. La información financiera, técnica y logística, que ofrecería elementos para el aprovechamiento de recursos, es escasa o presentada en un lenguaje técnico. Incluso, en el caso de la Gobernación, los hipervínculos relacionados con las oportunidades para el sector productivo agropecuario y minero, se encuentran vacíos; solo se cumple con ubicar el enlace.

En términos generales, la política de comunicación institucional, basada en la inclusión digital, la centralización de la información y la formalidad institucional, está soportada en una estructura jurídica ideal, desde la normatividad general de la estrategia del Gobierno en Línea reglamentada por la Presidencia de la República de Colombia. Sin embargo, la producción de informes oficiales en el Programa Gobierno en Línea en los casos de los sitios web de la Gobernación de Risaralda, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Minas y Energía tienen poca transparencia institucional, asimetría en la información y ruido semántico, materializado en el lenguaje técnico de la escasa información útil y pertinente para los productores de los gremios caficultor, panelero y de minas en Risaralda. Por lo tanto, los ciudadanos usuarios de los portales permanecen en condición de incertidumbre, por el bajo acceso a la información, problemas para la comprensión de la información y un bajo uso real de las páginas web de las entidades gubernamentales mencionadas; es decir, que no se cumple la estrategia de comunicación institucional del programa Gobierno en Línea, para los casos analizados.

## Bibliografía

Congreso de la República (2011). *Ley 1450 de 2011*. Recuperado de [http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/ley\\_1450\\_de\\_2011-plan\\_nacional\\_de\\_desarrollo.pdf](http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/ley_1450_de_2011-plan_nacional_de_desarrollo.pdf)

Furubotn, E. & Richter, R. (2005). *Institutions and Economic theory: The contribution of the new institutional economics*. Michigan, US: The University of Michigan Press.

Gobernación de Risaralda (2013). *Gobernación con Resultados*. Recuperado de <http://www.risaralda.gov.co>

Lammers, J. & Barbour, J. (2006). An institutional theory of organizational communication. *Communication Theory*, 16, 356-377 Recuperado de: [http://macromorphic.com/docs/ITOC\\_Communication%20theory\\_2006.pdf](http://macromorphic.com/docs/ITOC_Communication%20theory_2006.pdf)

Madon, S.; Reinhard, N.; Roode, D. & Walsham, G. (2007) Digital inclusion projects in developing countries: processes of institutionalization. En: *9<sup>th</sup> conference on social implications of computers in developing countries*. Sao Paulo. Brazil.

Maheshwari, K.; Gurbaxani, A.; Mahulikar, P. & Sainath, L. (2006) E-government and democracy: Societal context of information & communication age. In: Agarwal, A. & Ramana, V. (Ed.), *Foundations of e-government*. (pp. 165-170) Archana Arcade, India: Computer Society of India.

Ministerio de Agricultura (2013). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Recuperado de <http://www.minagricultura.gov.co/inicio/default.aspx>

Ministerio de Minas y Energía (2013). *Minminas. Prosperidad para todos*. Recuperado de <http://www.minminas.gov.co/mme/>

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and performance*. New York, US: Cambridge University Press.

Pereira, H. & Borges, J. (2010). Digital inclusion and e-government policies. En: O. Jambeiro & M. Palacios (Eds.), *Brazilian perspectives in digital environments: communication policies, e-government and digital journalis* (pp.77-108). Salvador: Edufba.

Presidencia de la República de Colombia (2012). *Decreto 2693 de 2012*. Recuperado de <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/eb0df10529195223c011ca6762bfe39e/decreto-2693-de-2012.pdf>

United Nations Public Administration Network (Unpan) (2011). *The United Nations global e-government survey 2010*. UNPAN. Recuperado de <http://egovernments.wordpress.com/2010/04/15/united-nations-global-e-government-survey-2010/>

