

## INFORME TÉCNICO FINAL DEL PROYECTO

Administración de la incertidumbre en la estrategia de comunicación institucional del Programa Gobierno en Línea, para el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los gremios panelero, caficultor y minero en Risaralda.

Grupo de Investigación en Comunicación  
Línea de Comunicación y Organizaciones  
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES E INNOVACIÓN  
Orlando Rodríguez García

PROGRAMA DE COMUNICACIÓN SOCIAL - PERIODISMO  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, HUMANAS Y DE LA EDUCACIÓN  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PEREIRA  
PEREIRA  
2013

**Contenido**

I. SINÓPSIS TÉCNICA ..... 3

II. RESUMEN TÉCNICO ..... 4

    2. 1 Descripción del Problema ..... 4

        2.1.1 Pregunta de investigación: ..... 8

        2.2.2 Objetivos ..... 8

    2.2 Metodología ..... 9

    2.3 Resultados Obtenidos ..... 12

        2.3.1 Política de Comunicación Institucional..... 12

        2.3.2. Producción de informes oficiales. .... 14

        2.3.3 Condición de incertidumbre en usuarios. .... 18

    2.4 Conclusiones Principales..... 22

III. RELACIÓN DE ARTÍCULOS..... 24

Referencias bibliográficas ..... 26

## I. SINÓPSIS TÉCNICA

El proyecto de investigación propone relacionar la estrategia de comunicación institucional del gobierno para la inclusión digital y la condición de incertidumbre entre los ciudadanos en Risaralda, sobre la administración de los recursos naturales. La investigación es soportada en la teoría del nuevo institucionalismo, que sugiere fortalecer las instituciones para garantizar un mejor proceso de comunicación entre el gobierno y los gremios.

El control sobre el Programa Gobierno en Línea no tiene en cuenta las cualidades de la comunicación institucional, como la asimetría de la información, la opacidad en la transparencia institucional y las barreras para el acceso a los contenidos (North, 1990: 20). Estas variables fomentan la exclusión digital, aun si existe la infraestructura, porque la oferta del servicio se vehicula en los contenidos de los comunicados, no solo en el soporte físico. La exclusión digital es proporcional a la exclusión social (Jambeiro, 2010: 15). La exclusión social favorece la concentración de la información en unos pocos agentes que se benefician de los recursos naturales, porque tiene un mejor criterio para tomar la decisión sobre qué proyectos gestionar y dónde financiarlos. A menor descentralización de la información, mayor incertidumbre sobre la apropiación de los recursos naturales (ONU/Cepal, 2008, 6). Por ejemplo, los países con mayores recursos naturales presentan menor inclusión social, política y económica. Por las condiciones del proceso de comunicación del Programa Gobierno en Línea, surge la pregunta: ¿cuál es la relación entre la estrategia de comunicación institucional para la inclusión digital y la reducción en los niveles de incertidumbre en los gremios panelero, minero y caficultor sobre la administración de los recursos naturales en Risaralda, a partir de la asimetría de la información, la opacidad en la transparencia institucional y las barreras de comunicación para acceder, entender, asimilar y utilizar los contenidos de los comunicados oficiales publicados en la red de portales del 'Programa Gobierno en Línea'?

## II. RESUMEN TÉCNICO

### 2. 1 Descripción del Problema

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 sobre procesos o sobre otros agentes (North, 1990: 25). 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.

Las instituciones son abordadas en esta investigación, no como organizaciones, sino como normas, siguiendo la línea de la comunicación institucional en la comunicación organizacional de Lammers y Barbour (2006, 356) y North (1990: 20). Es decir, un colegio, por ejemplo, no es una institución desde esta perspectiva. El colegio es una organización que tiene instituciones, como el reglamento estudiantil o los lineamientos del Ministerio de Educación.

Las instituciones reducen la incertidumbre y esto favorece a la comunicación en la organización, porque los stakeholders saben qué esperar de ella (North, 1990: 25). Las instituciones son normas que pueden ser formales o informales. Las formales son normas escritas, como los contratos, las políticas, las leyes, los decretos y los reglamentos. Las informales son las no escritas y sobreviven en el comportamiento de los agentes y las organizaciones, como los sistemas de creencias, la cultura, las expectativas, los motivos, los 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. 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, 358).

La innovación institucional inicia una transformación organizacional que acerca a los stakeholders. La comunicación institucional debe enfrentar problemas en los procesos de comunicación con sus públicos de interés (Lammers & Barbour, 2006, 356). 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, 360). El resultado es un desequilibrio entre la información que tiene la organización y la que recibe 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, 358). 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.

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. 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. Este proceso puede ser más eficiente, a través de

las instituciones que involucran la acción colectiva del gobierno y los ciudadanos (Furubotn & Richter, 2005, 291).

De manera particular, los gobiernos de Colombia y Risaralda, con el objetivo de democratizar la información, incluida la orientación sobre la apropiación de los recursos naturales, aplican su política de comunicación institucional desde la táctica del Programa Gobierno en Línea. La red de portales de entidades del Estado es un medio de comunicación con los usuarios-ciudadanos, incluidos los representantes de los gremios, para informar sobre sus actividades y guiarlos sobre los trámites, para aprovechar las oportunidades de desarrollo económico y social, aun si residen en las poblaciones más apartadas. La hipótesis de la presente investigación es que las buenas prácticas del gobierno en línea, como la información oportuna, el mensaje claro y completo reducen la condición de incertidumbre en la población y profundizan la democratización de los recursos en la era digital. Es decir, la formulación de la hipótesis sería que a mejores garantías en el proceso de comunicación, a través del Programa Gobierno en Línea, mayor acceso a los beneficios ofrecidos por el gobierno en relación con los recursos naturales (Maheshwari et al., 2006, 167).

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. Esto incluye a las entidades públicas que pertenecen a la rama ejecutiva, en los ámbitos nacional y territorial. La táctica incluye 3.600 entidades, entre las cuales se incluyen 81 relacionadas con la administración de los recursos naturales.

El Programa Gobierno en Línea de Colombia ocupa el primer lugar en América Latina (Unpan, 2011, 10). El índice de Gobierno en línea es de 0,657, que se encuentra sobre el promedio mundial registrado en 0,496 (Unpan, 2011, 10). Sin embargo, los criterios de este escalafón de la se limitan a los términos de infraestructura y cobertura. “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, H. & Borges, J., 2010: 79). La investigadora Helena Pereira (2010) propone 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?” (p.80).

Los gobiernos departamental y nacional se encuentran en una campaña de ampliación de la cobertura del Programa Gobierno en Línea, como parte de su estrategia 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, en términos del mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios-ciudadanos, a través de la disminución de la condición de incertidumbre, en relación con la administración de los recursos naturales. En términos específicos, se delimita la investigación a la administración de los recursos naturales, porque los sectores agropecuario y minero son tradicionales en el departamento, reconocido como un escenario rico en estos recursos, como por ejemplo con su designación como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco en el 2011, al incluirse en el Paisaje Cultural Cafetero (Unesco, 2011, 1).

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.

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 conclusiones ofrecerán una reflexión para mejorar la calidad de vida de los usuarios-ciudadanos, al permitirles acceder, comprender y usar la información sobre los servicios ofrecidos en la red de portales del Programa Gobierno en Línea de manera que gestionen mejor los recursos naturales.

En este sentido, una investigación sobre la estrategia de comunicación institucional del programa Gobierno en Línea fortalece la relación Estado-Universidad-Empresa-Sociedad Civil para la inclusión digital de manera que se tenga mejor información para aprovechar los recursos naturales.

**2.1.1 Pregunta de investigación:** ¿Cuál es la relación entre la estrategia de comunicación institucional para la inclusión digital y la reducción en la condición de incertidumbre en los gremios panelero, cafetero y minero 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 del Programa Gobierno en Línea?

## **2.2.2 Objetivos**

*Objetivo general:*

Evaluar la estrategia de comunicación institucional para la inclusión digital, según la reducción en la condición de incertidumbre en los gremios panelero, cafetero y minero sobre la administración de los recursos naturales en Risaralda, desde la producción de los comunicados oficiales en la red de portales del Programa Gobierno en Línea.

*Objetivos específicos:*

- Evaluar la transparencia institucional de la estrategia de comunicación, a través de la producción de los informes oficiales sobre la administración de los recursos naturales.
- Identificar las barreras en el acceso a la información por parte de los gremios panelero, cafetero y minero de la red de portales del Programa Gobierno en línea.
- Indagar la asimetría en la información en la red de portales del Programa Gobierno en Línea frente a los representantes de los gremios panelero, cafetero y minero en Risaralda.

## 2.2 Metodología

La investigación está sustentada en la Comunicación Institucional y el Nuevo Institucionalismo. Los investigadores expertos en estas perspectivas recomiendan aplicar los siguientes métodos (Madon et al., 2007, 12).

En primer lugar, aplica un método comparativo. Compara los portales afiliados al Programa Gobierno en Línea, para buscar puntos críticos que 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 (Creswell, 1994, 26).

Emplea un método descriptivo. La observación sobre el desempeño histórico de las instituciones, identifica su comportamiento frente a momentos de crisis, para promover su reproducción o corregirlo, en función de crisis futuras. “En relación con los proyectos de inclusión digital, necesitamos investigar las dinámicas de la estabilidad institucional y el cambio” (Madon et al., 2007: 3).

El nivel de incertidumbre es abordado desde la comunicación institucional en la comunicación organizacional, según Lammers y Barbour (2006, 358).

La investigación se desarrollará sobre tres variables:

**Variable independiente:** Estrategia de comunicación corporativa en las entidades del Estado, afiliadas al Programa Gobierno en Línea, relacionadas con la administración de recursos naturales en Risaralda.

**Variable interviniente:** Presentación de la producción de informes oficiales en la red de portales del ‘Programa Gobierno en línea’. Aquí se incluyen la subvariable de transparencia Vs. Opacidad (Radon et alt, 2009, 14). Radon define esta relación entre opacidad y transparencia como el grado de posibilidad que ofrecen las organizaciones públicas de ofrecer información a agentes externos, para aprovechar la información que contienen o monitorearlas.

**Variable dependiente:** Condición de incertidumbre entre los usuarios del Programa Gobierno en Línea, sobre la administración de los recursos naturales en Risaralda.

**Unidad de análisis:**

Red de portales del Programa Gobierno en Línea en Colombia, involucrados en la administración de recursos naturales en el departamento de Risaralda y los gremios que utilizan los portales de la red en el Departamento

**Unidad de trabajo:**

La aplicación del método comparativo tomará como unidad de trabajo 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 productivos de mayor impacto en la región. Además, se tomará 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 de información relevante a los sectores productivos agropecuarios y minero. Además, la investigación estará delimitada sobre gremios de gran impacto y tradición en el departamento como el caficultor, el panelero y el minero.

La pregunta de investigación se resuelve, a través de la siguiente operacionalización de variables: La política de comunicación institucional para la inclusión digital, se materializa en la producción de informes oficiales, publicados en la red de portales del Programa Gobierno en Línea, que afectan la condición de incertidumbre entre los gremios seleccionados en el departamento de Risaralda, frente a las oportunidades de beneficiarse de los recursos naturales.

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE INTERVINIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE
<i>Política de Comunicación Institucional</i>	<i>Producción de informes oficiales en el Programa Gobierno en Línea</i>	<i>Condición de incertidumbre en los gremios</i>
SUBVARIABLES		
Inclusión digital	Transparencia institucional Vs. Opacidad	Acceso a la información
Centralización de la información	Asimetría de la información	Comprensión de la información
Formalidad institucional	Barreras de comunicación (Ruido semántico)	Uso de la información.

#### **Técnicas de recolección:**

El proceso de comunicación es estudiado, a través de dos técnicas de recolección de la información:

**Análisis de contenido documental.** 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 de informes oficiales en los portales web de las entidades que participan en la red de portales del Programa Gobierno en Línea (Pereira et al., 2010: 80). De manera particular, se describe la presentación en las páginas web del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Minas y Energía y la Gobernación de Risaralda.

**Encuestas.** Segundo, se aplican encuestas a representantes de los gremios panelero, caficultor y minero en los 14 municipios del departamento, que identifican las subcategorías de la condición de incertidumbre entre los gremios seleccionados, que en este caso se delimitan en los gremios panelero, caficultor y de minas en Risaralda. “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” (Pereira et alt., 2010: 79). Las encuestas 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” (Pereira et al, 2010,80).

## **2.3 Resultados Obtenidos**

La estrategia de Comunicación Institucional del Gobierno en Línea no utiliza tácticas efectivas para su cumplimiento, a través de la presentación de información a los gremios agricultor, panelero y de minas en las páginas web de la Gobernación de Risaralda, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Minas y Energía. Este resultado es producto del análisis de las tres variables, que se describen a continuación: política de comunicación institucional, producción de informes oficiales en las páginas web del programa Gobierno en Línea y condición de incertidumbre en los ciudadanos-usuarios.

**2.3.1 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, facilidad para ubicar la información. La información debe ser clara y útil. Se deben aplicar estrategias para acercar a las organizaciones y ciudadanos a la página. La información debe ser eficiente y oportuna. De esta manera, la política institucional de la estrategia del Gobierno en línea promueve 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: 75).

El Decreto 2693 del 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 el modelo del Gobierno en Línea 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: 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.

**Centralización de la información.** El componente relacionado con la centralización de la información es el de la información en línea. Busca institucionalizar la emisión de información, 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 sobre 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 de este insumo de comunicación.

**2.3.2. 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 link hacia este portal de trámites se refiere solo al cuarto componente de la estrategia, titulado 'Transacción en línea'. Sin embargo, 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 presentan opacidad, debido a los problemas de las páginas web para ofrecer información de manera fácil. El Ministerio de Agricultura presenta información sobre las convocatorias para la distribución de recursos y apoyo financiero y profesional en

un lenguaje comprensible por los ciudadanos sin formación especializada. Sin embargo, los reportes sobre 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 sobre 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 click. 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. Hay una opacidad en la información.

La página de la Gobernación está dirigida a los alcaldes y turistas. La información es institucional. Hay contenidos sobre la estructura organizacional, las actividades protocolarias del Gobernador y una convocatoria sobre distribución de recursos, a 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 links, pero al oprimir el click sobre 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 contiene imágenes sobre 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 integra el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). El hipervínculo 'Noticias' contiene información sobre discursos protocolarios del Ministro y registro de actividades del Ministerio. No incluye información económica, técnica o logística sobre 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 hipervínculo 'Convocatorias y contratación' incluye una breve descripción de la oferta financiera para apoyar proyectos productivos. Sin embargo, la información sobre los términos de la convocatoria no se encuentran en la página del Ministerio, sino que hay un hipervínculo hacia otras agencias como Finagro, Incoder, Federación de Cafeteros. También dentro de 'Convocatoria y contratación' 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. El link es [http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/08\\_21Negocios.aspx](http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/08_21Negocios.aspx) Este hipervínculo es el link que contiene la información requerida por los gremios, sobre ofertas del sector público para promover la administración de los recursos naturales.

El Ministerio de Minas y Energía presenta una página web con el link <http://www.minminas.gov.co/mme/> Su interface se divide en un baner con movimiento, donde pasan imágenes de actividades con participación del Ministro. Debajo, la información se clasifica en tres columnas. La comuna izquierda se titula 'Noticias' y ofrece unas breves con registro de actividades del Ministerio, en su mayoría sobre actividades y discursos protocolarios del Ministro. La columna central contiene información sobre eventos del Ministerio, un hipervínculo titulado

‘El abecé sobre Fiscalización Minera’ y la agenda del Ministerio. La columna del lado derecho presenta links de entidades del gobierno, sobre Derechos Humanos, Educación , entre otros. La parte superior de la página muestra la barra de menú. El primer link de la barra de menú contiene información institucional sobre el Ministerio, como historia, directorio y estructura. El segundo link se titula ‘El ministro’. El tercero contiene la normatividad del sector. El cuarto link se titula ‘Atención al ciudadano’ con la explicación de trámites y ofertas de servicio, por parte del Ministerio. Siguen los links de Contratación y Prensa. 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), convocatorias de contratación, fiscalización y estatuto anticorrupción. Sigue el link ‘Conozcamos a Risaralda’ con una breve reseña de cada uno de los 14 municipios. Continúa el link ‘Política Editorial y Actualización’ sobre la litografía departamental. Hay otro link titulado ‘Programas’. Dentro de él hay otro link ‘Crío, siembro, como y ahorro’, que se encuentra sin contenido. La página se abre en un canal vacío sin ninguna información. Sigue el link ‘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 sobre 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 especializada sobre sus sectores productivos, según la revisión hecha a las páginas web. 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.

La página del Ministerio de Agricultura está diseñada para diferentes públicos con distintos niveles y áreas de educación. Por ejemplo, hay informes técnicos, donde se reportan la distribución de los recursos. Esos informes no están elaborados para ser comprendidos por un campesino promedio, sin el conocimiento técnico del lenguaje de las ciencias agropecuarias, las políticas en agricultura o los términos financieros. Hay otro hipervínculo titulado 'Oportunidades rurales', donde se presentan las 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 sobre 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 sobre el pago de impuestos de las minas, entre otros. El trabajador de escasos recursos no encuentra información útil en lenguaje técnico, sino que no hay información para 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 no existe.

**2.3.3 Condición de incertidumbre en usuarios.** La investigación aplicada a integrantes de los gremios caficultor, panelero y de minas y petróleo en el departamento indica un bajo uso de los portales, a pesar de la innovación de

comunicación institucional, a través del programa Gobierno en Línea, como se muestra a continuación con la descripción de las subvariables.

**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, se encuentra que ésta aún está discriminada por 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.

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.

El 25 por ciento de los encuestados pertenece al Partido Liberal, del cual es originario el Gobernador de Risaralda, Carlos Alberto Botero, y el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, quien ofrece las directrices del Gobierno a las políticas en el sector agropecuario y de minas y petróleo. A pesar, de que los dos fueron disidentes oficiales del Partido, durante sus campañas de elección, sus propuestas de gobierno no se alejaron de los planes programáticos de estos grupos políticos. La ejecución de sus gobiernos han seguido la tendencia Liberal con el cumplimiento de las políticas del Partido y las alianzas con representantes

de la misma ideología, tanto en Asamblea como en el Congreso, para elegir a sus respectivos gabinetes en las áreas de agricultura y de minas y petróleo. Sin embargo, se destaca que el 50 por ciento de los encuestados, afirma que no se encuentran afiliados a ningún partido político. Estos dos grupos, afiliados al Partido Liberal y no afiliados a ningún partido, son quienes usan con mayor frecuencia los portales del programa Gobierno en Línea, a través de los sitios web de la Gobernación de Risaralda, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Minas y Petróleo.

Al analizar la información sobre la Gobernación, un 50 por ciento de los encuestados considera que la información de su interés es difícil de encontrar. Este indicador refleja accesibilidad y navegabilidad medias. Así mismo, el 78 por ciento 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 por ciento de los encuestados considera que la información es fácil de encontrar. Esto evidencia una buena navegabilidad.

***Uso de la información.*** Los resultados sobre el análisis de la subvariable de uso de la información son de los más relevantes en la investigación. El 37,5 por ciento 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 por ciento le da un uso semanal, el 25 por ciento un uso mensual, mientras que el 12,5 por ciento lo hace sin una periodicidad definida. Esto indica que 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 por ciento de los encuestados. Justifican esta omisión, debido a la falta de conocimiento.

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

Al analizar el uso en la página del Ministerio de Agricultura, se encontró que el 50 por ciento opina que la información es poco útil para sus labores como gremio dentro de los sectores caficultor, panelero y de minas y energía. El 100 por ciento afirma que la información no es vigente. El 75 por ciento considera que la información no es pertinente.

***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 el Ministerio de Minas y Energía.

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

El 50 por ciento de los usuarios de la página del Ministerio de Agricultura, considera que la información presentada en la página no es clara. El 78 por ciento considera que la página del Ministerio no ofrece información oportuna. La información no es fácil de comprender, según el 75 por ciento. Esto evidencia un lenguaje técnico, confuso e incompleto en los contenidos ofrecidos a los productores. El 50 por ciento indica que la información incluida en la página del Ministerio de Agricultura, sí está dirigida a los productores agropecuarios. El 25 por ciento opina que está dirigido a la clase política y el 25 por ciento a profesionales. El 100 por ciento utiliza información técnica incluida en la página.

Sobre la página del Ministerio de Minas y Energía, el 100 por ciento 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 por ciento opina que la información es vigente, pertinente, fácil de comprender. Un 25 por ciento considera que la información se dirige a la clase política y un 25 por ciento a profesionales. Un 50 por ciento de los encuestados considera que la información

está dirigida a productores. El 50 por ciento consulta información técnica. El 25 por ciento consulta información logística.

## **2.4 Conclusiones Principales**

La incertidumbre en los ciudadanos sobre la administración de los recursos naturales en Risaralda está influenciada por una aplicación parcial de la estrategia de comunicación institucional para la inclusión digital de los gremios panelero, minero y caficultor 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 la información en los sitios web del Ministerio de Minas y Energía y la Gobernación de Risaralda contiene información con baja pertinencia para el aprovechamiento de recursos agropecuarios, por parte de los ciudadanos en Risaralda, a través de los gremios panelero, caficultor y de minas, porque no se incluye información especializada con el tema de cómo aprovechar los recursos naturales, que es la materia prima de los gremios panelero, minero y caficultor.

Los tres portales analizados tienen poco uso por parte de los gremios en el departamento. El 37,5 por ciento de los gremios no usan la página, según la encuesta aplicada. En parte, este hecho se debe a que los ciudadanos, relacionados con actividades económicas sobre la producción de recursos agrícolas, 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, vinculados a los gremios paneleros, cafetero o de minas y petróleo en Risaralda. Al tener un lenguaje técnico es difícil de ser asimilado por un integrante gremial en

los municipios de Risaralda.

La poca utilidad de la información representa barreras en el acceso a la información, de manera específica la barrera del ruido semántico. En el caso de la Gobernación de Risaralda y el 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. Esta información es necesaria para el aprovechamiento de los recursos naturales, porque son las áreas que permiten el funcionamiento de las unidades productivas, para transformar los recursos naturales en riqueza. Incluso, en el caso de la Gobernación, los hipervínculos relacionados con las oportunidades para el sector productivo agropecuario y minero, se encuentra vacío. Solo se cumple con ubicar el link.

En términos generales, la política de comunicación institucional, basada en la inclusión digital, la centralización de la información y la formalidad institucional, está soportada sobre 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.

### III. RELACIÓN DE ARTÍCULOS

#### **Artículos**

Rodríguez, O. (pendiente de publicación) Institutional communication strategy to manage uncertainty in organizational processes. En: Revista Páginas. Pereira, Colombia: Universidad Católica de Pereira.

*El artículo contiene una revisión de la literatura, a manera de estado del arte, para delimitar el marco conceptual, desde donde se obtienen las variables de investigación.*

Rodríguez, O. (pendiente de publicación) Administración de la incertidumbre en la estrategia de comunicación institucional del programa 'Gobierno en línea' en Risaralda. En: Revista Textos y Sentidos. Pereira, Colombia: Universidad Católica de Pereira.

*El artículo presenta una síntesis del marco conceptual, el diseño metodológico, los principales hallazgos de la investigación y las conclusiones.*

#### **Ponencias**

*Los resultados de la investigación fueron presentados en la postulación de dos ponencias, programadas para el segundo semestre de 2013 y que se encuentran en trámite de aceptación: la International Conference on Political and Behavioral Sciences, organizada por la World Academy of Science, Engineering and Technology en Italia y la 7ª Semana Internacional de la Comunicación, organizada por la Universidad Minuto de Dios en Bogotá.*

Rodríguez, O (pendiente de presentación) Institutional Communication Strategy to manage uncertainty in e-Government: case of 'Government on-line' program in

Risaralda, Colombia. In: International Conference on Political and Behavioral Sciences 2013. Venice: World Academy of Science, Engineering and Technology., Venice, Italy.

Rodríguez, O (pendiente de presentación) Institutional Communication Strategy to manage uncertainty in e-Government: case of 'Government on-line' program in Risaralda, Colombia. In: 7 Semana Internacional de la Comunicación. Bogotá, Uniminuto.

*El proyecto de investigación fue insumo para el marco metodológico y teórico que estructuró el Semillero de Investigación en Comunicación Institucional y Efectos Mediáticos (CIEM). El semillero CIEM presentó la ponencia:*

Castro, D.; Correa, A; Díaz, A; Rodas, L. & Rodríguez, O. (2012) Influencia de la Comunicación Institucional de Juan Valdez en la imagen del caficultor, percibida por caficultores y consumidores de café en Pereira y Armenia, como parte de la configuración de la identidad del Paisaje Cultural Cafetero. Ponencia presentada en el Encuentro de la Red Regional de Semilleros de Investigación (RREDSI). Armenia, Quindío.

*La ponencia del CIEM también será presentada en la Ludwig-Maximilians Universität de Munich, en el mes de julio de 2013.*

## Referencias bibliográficas

Bartlett, Jennifer; Tywoniak, Stephane and Hatcher, Caroline A. (2007) Public relations professional practice and the institutionalisation of CSR. *Journal of Communication Management* 11(4): 281-299.

Bell, Joseph and Maurea, Teresa (2007) Critical issues for a revenue management law. In: Humphreys, Macartan; Sachs, Jeffrey; and Stiglitz, Joseph (Ed.) Escaping the resource curse. Columbia University Press: New York. 286-321

Cepal – Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2011) Latin American and the Caribbean Statistics (Cepalstat). Disponible en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

Congreso de la República (2011) Ley 1450 de 2011. Consultado en [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)

Creswell, John W. (1994) Research Design. Qualitative and Quantitative Approaches. Sage.

De Renzio, Paolo; Gómez, Pamela and Sheppard, James (2009) Budget transparency and development in resource-dependent countries. In: Khodeli, Irakli (Ed.) From curse to blessing?: Using natural resources to fuel sustainable development. Oxford: Wiley-Blackwell. 57-70.

Furubotn, Erik and Richter, Rudolf (2005) Institutions and Economic theory: The contribution of the new institutional economics. The University of Michigan Press: Michigan.

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

Hiener, Ronald (1993) The origin of predictable behavior In: Hodgson, Geoffrey (Ed.) The economics of institutions. Cambridge University Press: Aldershot, 330-365

Lammers, John & Barbour, Joshua (2006) An institutional theory of organizational communication. In: Communication Theory. International Communication Association, 16, 356-377. In: World Wide Web: [http://macromorphic.com/docs/ITOC\\_Communication%20theory\\_2006.pdf](http://macromorphic.com/docs/ITOC_Communication%20theory_2006.pdf) (July, 2011)

Madon, Shirin et al. (2007) Digital inclusion projects in developing countries: processes of institutionalization. In: 9<sup>th</sup> conference on social implications of

computers in developing countries. Sao Paulo.

Maheshwari, Kunjal; Gurbaxani, Aditya; Mahulikar, Pranay et al. (2006) E-government and democracy: Societal context of information & communication age. In: Agarwal, Ashok and Ramana, Venkata (Ed.) Foundations of e-government. Computer Society of India: Archana Arcade.

Ménard, Claude and Shirley, Mary (2005) Handbook of new institutional economics. Springer: Netherlands.

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

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

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

ONU / CEPAL (2008) Superar la pobreza mediante la inclusión social. Cepal: Chile. Consultado en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32358/dp\\_lcw174.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf)

Pereira, Helena and Borges, Jussara (2010) Digital inclusion and e-government policies. In: Jambeiro, Othon and Palacios, Marcos (Ed.) Brazilian perspectives in digital environments: communication policies, e-government and digital journalism. Eudfba: Salvador, 77-108

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

Radon, Jenik and Thaler, Julius (2009) Resolving conflicts of interest in state-owned enterprises. In: Khodeli, Irakli (Ed.) From curse to blessing?: Using natural resources to fuel sustainable development. Oxford: Wiley-Blackwell. 11-20.

Unesco (2011) Decisión: 35 COM 8B.43: Declaración del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano como Patrimonio Cultural de la Humanidad. Consultado el 10 de febrero de 2012 en la World Wide Web <http://whc.unesco.org/en/list/1121/documents/>

Unpan - Nations Public Administration Network (Unpan) (2011) The United Nations global e-government survey 2010. UNPAN. Disponible en la World Wide Web: <http://egovernments.wordpress.com/2010/04/15/united-nations-global-e-government-survey-2010/> (Julio, 2011)