

Anexo C

El desarrollo nacional y el uso estratégico de las TIC y el gobierno en línea en Colombia

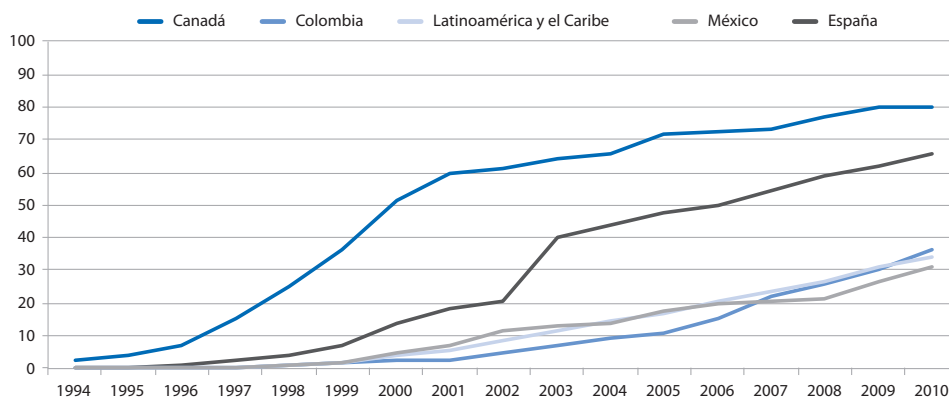
Introducción

Colombia está emergiendo como actor económico importante en América Latina y en el mundo. Durante la última década se ha progresado significativamente en varios frentes, incluyendo la reducción del crimen y la mejora de la seguridad junto con los progresos llevados a cabo en infraestructuras y en la prestación de servicios públicos. El país está marcado por un floreciente optimismo y confianza en el futuro (ver Capítulo 1).

El uso de nuevas tecnologías y sistemas de información puede jugar un papel clave para estimular la innovación, la productividad y el crecimiento, así como para incrementar la eficiencia y la efectividad en el diseño y en la ejecución de políticas y servicios públicos para los ciudadanos y las empresas. Esta idea es ampliamente reconocida por el actual gobierno de Colombia; en este frente, ya se ha realizado muchos avances.

Entre los progresos claves llevados a cabo en la última década se incluyen una mayor penetración de internet, hasta un nivel superior al del promedio de los países latinoamericanos y del Caribe (ver Figura C.1), a pesar de que el nivel de inversión en 2010 fue inferior a la de otros países con un PIB similar (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011). Dicho esto, Colombia se enfrenta a desafíos importantes en lo referente a desarrollar una sociedad de la información y fomentar la oferta y la demanda del uso de internet. Más específicamente, estos desafíos se relacionan con la promoción del uso de las TIC en el sector público (como para el desarrollo y adopción de servicios coherentes y accesibles en línea).

Figura C.1. Usuarios de internet por cada 100 habitantes en países seleccionados y América Latina



Fuente: Banco Mundial (2012), *World Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org>.

Este Anexo examina el uso de las TIC por parte del gobierno de Colombia en varias áreas seleccionadas. Presenta el enfoque de Colombia con respecto al uso de las TIC por parte del sector público. Resalta una serie de buenas prácticas en Colombia y proporciona una evaluación global del enfoque dado por el gobierno de Colombia para abordar desafíos claves, incluyendo cómo regular el uso de las TIC; cómo centrarse en el valor agregado de las TIC; y cómo usar las TIC para conseguir un gobierno abierto. El Anexo proporciona ejemplos de buenas prácticas de países de la OCDE en varias áreas y recomienda propuestas de acción específicas.

El marco estratégico para usar las TIC en el sector público

El trabajo de Colombia en la reforma del sector público mediante la incorporación de las TIC se inició en la década de 1990, sentando las bases para futuros desarrollos en esta área:

- En 2000 se consolidó el enfoque estratégico de Colombia en la “Agenda de Conectividad”¹ del gobierno nacional, incorporando por primera vez la sociedad de la información en las estrategias del gobierno (Gobierno de Colombia, 2012).²
- Desde entonces, se ha constatado que las estrategias y planes de la sociedad de la información y del uso de las TIC por parte del sector público, son estímulos claves para fomentar el desarrollo, y por lo tanto han sido integradas y coordinadas en las sucesivas estrategias nacionales de desarrollo. Esto se refleja en una tendencia general hacia el uso de las TIC, enfatizado por la necesidad de buena gobernanza y del conocimiento del gran impacto que el uso de las TIC tiene sobre la sociedad.
- En 2003, el documento CONPES 3248 otorgó competencias al Departamento Nacional de Planeación para emitir la estrategia de Renovación de la Administración Pública del gobierno. Esto puso de manifiesto una focalización en los sistemas de información y en el uso de las tecnologías de la información como palanca horizontal de las políticas públicas en todo el gobierno: “El propósito es lograr una gestión pública moderna que tenga como eje la información. La política en este campo incluye una estrategia integral sobre la obtención, la administración y el uso de la información estratégica...” (Departamento Nacional de Planeación, 2003).
- En 2008, Colombia lanzó el “Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019” describiendo una visión a mediano plazo para el uso de las TIC por parte de todo el gobierno. Para finales del período, el objetivo del plan es que todos los colombianos estén conectados, usando las TIC para crear una sociedad incluyente y competitiva (Ministerio de Comunicaciones, 2008).

En 2010, el gobierno central emitió su Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 buscando lograr la “Prosperidad para Todos” (ver Capítulo 2). El Plan confirma la dirección estratégica general del gobierno con respecto al uso público de las TIC. Se asignaron 564 trillones de pesos (313,000 millones de dólares) durante este período de cuatro años en el presupuesto plurianual del Plan. En la visión del Plan, se resalta la relevancia del uso de las TIC y de la innovación como habilitadores e impulsores de la buena gobernanza, de la eficiencia, el crecimiento y la competitividad. Otros pilares como el desarrollo regional y la prevención de riesgos también incluyen importantes componentes tecnológicos.

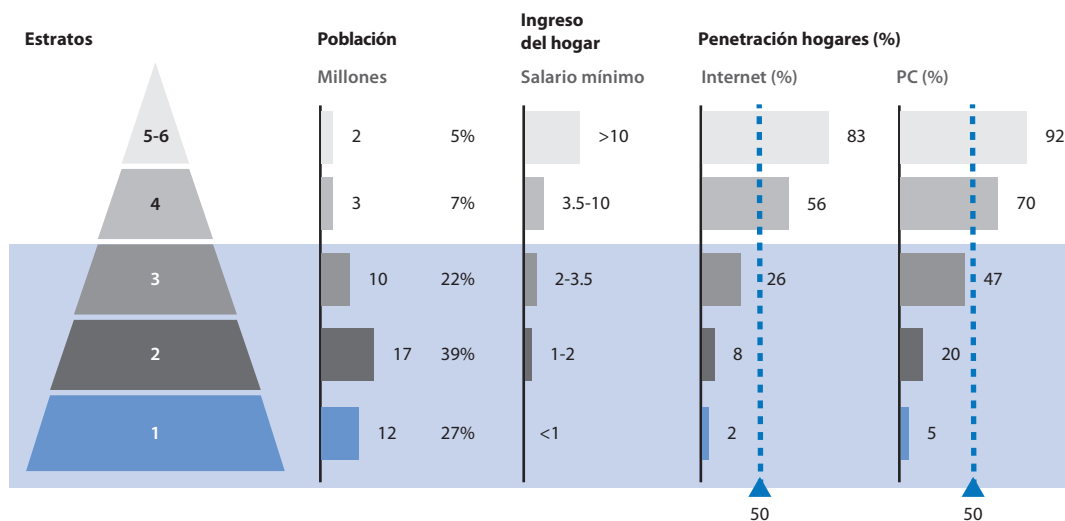
“El buen gobierno, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción” son prioridades claves para Colombia, a medida que el país pretende alcanzar estándares de referencia internacional en dichas áreas (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Estos objetivos cubren una amplia gama de estrategias y actividades. El buen gobierno cubre áreas tales como la promoción de la transparencia, el desarrollo de capacidades, la implementación

de una estrategia de gobierno en línea, garantizar la eficiencia y un alto nivel de innovación, y fomentar la comunicación y el acceso por parte de la sociedad civil a la información pública. La participación ciudadana incluye promover la implicación por parte de la sociedad civil en la planeación, incluyendo la elaboración participativa de presupuestos, el fortalecimiento de la colaboración con las comunidades locales, y el mayor desarrollo de canales y mecanismos para fomentar la participación ciudadana en las actividades del gobierno. Las estrategias anticorrupción incluyen una coordinación inter-organizacional mejorada y la implementación de medidas anticorrupción, incluyendo estándares y procedimientos legales revisados, y el uso de las TIC para mejorar el control y la auditoría (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Además, estas iniciativas están complementadas por los compromisos del gobierno de Colombia con la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) a través de su Plan de Acción para el Gobierno Abierto (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).³

Vive Digital

“Vive Digital”, la estrategia del gobierno para la adopción de las TIC que enfatiza el mejor uso de las TIC, es un componente integral del Plan Nacional de Desarrollo. A medida que el gobierno de Colombia se focaliza en el crecimiento incluyente, se está enfrentando a desafíos relacionados con el acceso a Internet y el uso del mismo y de ordenadores personales (ver Figura C.2). La estrategia “Vive Digital” incluye un plan integral sobre cómo integrar el uso de las tecnologías digitales en todas las áreas de actividad de los colombianos (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011). Como tal, aborda consideraciones relacionadas con la sociedad de la información, la economía de internet, y en grado no menor, el papel del gobierno como motor del uso de las TIC. La estrategia “Vive Digital” reconoce la necesidad fundamental de establecer un ecosistema totalmente digital, y se basa en el principio del gobierno como usuario y promotor de las TIC; de ahí la idea: “el Gobierno tiene que liderar con el ejemplo” (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2010; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011).

Figura C.2. Penetración de internet y computadores personales (PC) en diferentes estratos socioeconómicos



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011b), *Vive Digital, Colombia, Documento Vivo del Plan*, versión 1.0 (2011), <http://vivedigital.gov.co> (visitado el 10 de octubre de 2012).

Note: La figura demuestra que el uso de internet y de computadores personales (PC) es muy poco en la práctica en la mitad más pobre de la población; el área marcada ilustra el frente en el que se concentrará el gobierno.

Este enfoque parece ser a la vez ambicioso e impulsado políticamente. En 2010 se estimó que se asignarían 2,900 millones de dólares⁴ (5.5 billones de pesos colombianos⁵) a la implementación del plan hacia 2014. De este presupuesto, más de la mitad (aproximadamente el 58%) proviene del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2013).

“Vive Digital” busca incrementar el uso de internet como medio para ayudar al país a avanzar hacia la prosperidad democrática. Dicha estrategia considera que un mayor uso de internet fomentará el crecimiento en el empleo de las TIC, promoverá el crecimiento económico directa e indirectamente, y reducirá la pobreza (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011). Si bien los efectos agregados todavía son preliminares, datos del Banco Mundial y de la OCDE consideran que existe una relación positiva entre la mayor adopción de internet y el crecimiento económico. Además, el uso de las TIC es un factor importante para aumentar la productividad laboral y para atraer inversión (OCDE, 2012).

Los objetivos del gobierno de Colombia relacionados con aumentar la adopción de internet son ambiciosos; dentro del período 2010-14, el gobierno aspira a:

- Cuadruplicar el número de conexiones de internet (de los 2.2 millones de conexiones existentes, 1.4 millones son cableadas, y tan solo 0.8 millones son de telefonía móvil);
- Más que triplicar el número de conexiones municipales vía fibra óptica, cubriendo 1,078 municipios y el 90% de la población, conectando al resto a través de servicios inalámbricos;
- Aumentar la proporción de acceso a internet de los hogares y de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) conectadas al 50% (es decir, el doble para los ciudadanos y un aumento de siete veces para las empresas).

Para lograr esto se requiere no solo de buena regulación y de inversiones considerables en infraestructura; también es necesario estimular la demanda. “Vive Digital” aspira a incrementar la demanda mediante la provisión de aplicaciones y contenidos, y motivando a los usuarios finales. Por tanto, el uso de las TIC por parte del sector público juega un papel clave, particularmente a través de la Estrategia de Gobierno en Línea presentada más adelante, pero también mediante estímulos generales al sector de las TIC por parte del gobierno y mediante el desarrollo de contenido digital.

Como parte de la visión más amplia de la sociedad de la información por parte del gobierno, “Vive Digital” establece metas de digitalización en algunas de las áreas de políticas prioritarias de Colombia incluyendo seguridad nacional, educación, turismo, agricultura y minería. La provisión de servicios de telefonía móvil a un gran número de agricultores es un ejemplo; el despliegue de ordenadores personales en las escuelas es otro. Dicha alineación facilita la articulación de una visión coherente del conjunto del gobierno en el uso de las TIC; al mismo tiempo, se resalta la necesidad de una coordinación efectiva de las políticas, en los niveles de gobierno tanto nacional como centrales-locales (ver siguientes secciones y el Capítulo 4). Paralelamente, “Vive Digital Regional” se centra en el desarrollo de alianzas estratégicas, instituciones y capacidades en los niveles subnacionales de gobierno.

Estrategia de Gobierno en Línea (e-Government) de Colombia

La Estrategia de Gobierno en Línea de Colombia tiene su mandato en la Ley 962 de 2005, y se establece más específicamente en el Decreto Presidencial 1151 de 2008 y el Decreto 269 de 2012. Este último articula que el objetivo de la estrategia es contribuir a “un estado más

eficiente, transparente y participativo, a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones”. La estrategia se compromete a una visión unificada del gobierno con igualdad de acceso multi-canal, basada en la credibilidad y en la confianza en las actividades en línea del gobierno. El Decreto 1151 dividió inicialmente la Estrategia de Gobierno en Línea en cinco fases, en línea con las buenas prácticas internacionales:

- Fase de información en línea (*E-Information*): las entidades del gobierno ofrecerán sitios web con acceso a información básica y búsquedas sencillas.
- Fase de interacción en línea (*E-Interaction*): se deben establecer comunicaciones de doble vía entre los ciudadanos y las empresas / entidades, a través de consultas en línea e interacción con servidores públicos.
- Fase de transacciones en línea (*E-Transaction*): se debe proveer y dar acceso en línea a productos y servicios.
- Fase de transformación en línea (*E-Transformation*): las entidades del sector público deben transformar sus operaciones, para ajustarse de mejor manera a las necesidades de los ciudadanos y de las empresas a través del uso de “tiendas de una sola parada” (ventanillas únicas) y de intranet gubernamental.
- Fase de democracia en línea (*E-Democracy*): se debe motivar a los ciudadanos para que participen activamente en la definición de políticas públicas a través del uso de las TIC.

En diciembre de 2012 se estableció el Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1 a través del Decreto 2693. La aplicación de este decreto es obligatoria para la administración pública, e incluye objetivos de cumplimiento en el nivel nacional y territorial. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es el responsable de definir las políticas y estándares necesarios para la implementación.⁶ El Decreto 1151 de 2008 estableció inicialmente un horizonte de implementación a 5 años, pero el más reciente Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1 extiende este período, fijando el objetivo de implementación total en 2015 para el nivel nacional y en 2017 para los niveles territoriales. El Decreto 2693 de 2012 promueve los siguientes temas en el nivel nacional y regional:

- Suministro de procedimientos y servicios a través de múltiples canales, y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en procedimientos administrativos.
- Interoperabilidad, cadenas de procedimientos y una ventanilla virtual única.
- Tecnología y medio ambiente.
- Datos abiertos y gobierno abierto.
- Construcción conjunta.

El Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1 establece un jerarquía general de objetivos, pero hace referencia a 6 componentes (en lugar de fases, y, construyendo sobre el progreso inicial, fomentando el desarrollo de varias actividades simultáneamente), incluyendo la implementación de vínculos transversales, que permitan a las instituciones públicas cumplir con el Manual e integrarlo en sus planes de implementación individuales. Los objetivos se centraron inicialmente en la oferta y buscaban una implementación gradual en los diferentes niveles de gobierno. La Tabla C.1 enumera los objetivos ponderados en diferentes áreas temáticas. Este modelo más reciente para el monitoreo y evaluación de la implementación del programa de gobierno en línea usando el Manual 3.1, busca modificar el objetivo hacia la medición de resultados, mientras intensifica la atención hacia el seguimiento de la implementación local. Aunque se estima que se ha logrado una implementación nacional de las metas de 2012 de alrededor del 80% de los objetivos de desempeño de aquellas unidades

capaces de medir el progreso, las metas de 2015 se están implementando actualmente tan solo a una tasa de alrededor del 6%.

Las metas de la estrategia de gobierno en línea de Colombia son ambiciosas, y el punto de partida es retador, particularmente en términos de conectividad y de la plena implementación de la prestación de servicios en línea. Los datos de la ONU (ver Figura C.3) sugieren que Colombia tiene cimientos sólidos en el área de las habilidades, que pueden ser aprovechados para implementar su estrategia; sin embargo, el desafío más grande parece radicar en proveer una infraestructura de comunicaciones adecuada. Los datos muestran un alto nivel de prestación de servicios en línea, usando la medida web NU DAES (*UNDESA*) como aproximación. Colombia parece estar por delante de sus países vecinos en lo que se refiere a prestación de servicios en línea. Esto se confirma con el progreso de Colombia en otras encuestas y clasificaciones recientes relacionadas con las TIC, como por ejemplo el Latinobarómetro y los indicadores de TIC del Banco Mundial (Gobierno de Colombia, 2012; DANE, 2012; datos del Banco Mundial, 2012; Foro Económico Mundial e INSEAD, 2012).

Tabla C.1. **Objetivos nacionales de implementación del Manual de la Estrategia de Gobierno en Línea 3.1**

Componentes	Actividades	Peso	Objetivo 2012	Objetivo 2013	Objetivo 2014	Objetivo 2015
Elementos transversales	Institucionalización de la estrategia de Gobierno en Línea (GeL): Comité directivo, planeación, aprobación de la estrategia, monitoreo y evaluación	30%				
	Concentración en los usuarios: Caracterización de los usuarios, promoción de la estrategia, accesibilidad, usabilidad	30%	50%	75%	95%	100%
	Implementación de un sistema de gestión de TI: planeación y ajuste de la tecnología, protocolo IPv6	15%				
	Administración de la seguridad de la información: Implementación de sistema de administración de la seguridad de la información	25%				
Información en línea	Publicación de la información: Editorial política, publicación de información, acceso multicanal	57%	50%	80%	95%	100%
	Publicación de datos abiertos: Repositorio de información, apertura de los datos públicos	43%				
Interacción en línea	Establecimiento de espacios de interacción: Consulta interactiva de información	50%				
	Establecimiento de espacios electrónicos para hacer solicitudes: Sistema de contacto, sistema de contacto de telefonía móvil, sistema integrado de contacto	50%	60%	80%	95%	100%
Transacciones en línea	Disponibilidad de procedimientos y servicios administrativos en línea: Reglas de exención, certificados y autenticaciones, procedimientos y procesos, "tiendas de una sola parada" (ventanillas únicas)	100%	40%	70%	95%	100%
Transformación en línea	Uso de canales electrónicos de comunicación internamente: Buenas prácticas, sistema de administración de archivos, autorización de procesos	45%	25%	70%	95%	100%
	Intercambio de información entre entidades públicas: Diseño de procesos, servicios de intercambio de información	55%				

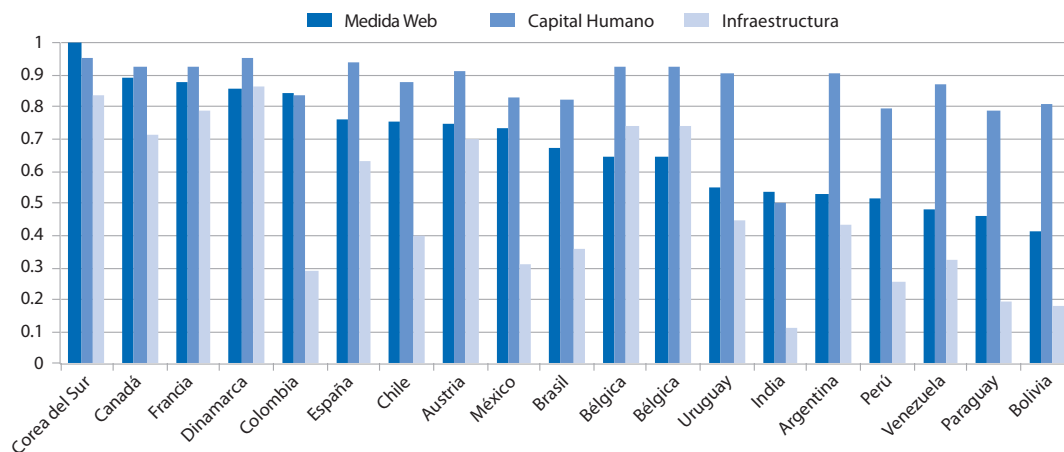
Tabla C.1. **Objetivos nacionales de implementación del Manual de la Estrategia de Gobierno en Línea 3.1**
 (continuación)

Componentes	Actividades	Peso	Objetivo 2012	Objetivo 2013	Objetivo 2014	Objetivo 2015
Democracia en línea	Definición de la estrategia de participación: Estrategia para la participación a través de medios electrónicos	15%				
	Construcción de la definición de políticas y la planeación estratégica participativas: Normatividad y regulación, planeación estratégica	40%	55%	80%	95%	100%
	Apertura de espacios para mejorar el control social: Rendición de cuentas	20%				
	Apertura de espacios para innovación abierta: Promoción de datos abiertos, solución de problemas	25%				

Nota: La figura ilustra objetivos nacionales únicamente. Los objetivos para los niveles locales de gobierno para 2012-17 se pueden encontrar en el decreto.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012), *Estrategia Gobierno en línea, 2012-2017 Para el orden nacional, 2012-2017 Para el orden territorial*, <http://gobiernoenlinea.gov.co>.

Figura C.3. **Indicadores de la ONU de preparación para el gobierno en línea en países seleccionados**



Fuente: ONU (Naciones Unidas) (2012), *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, Departamento de Economías y Asuntos Sociales, www.unpan.org/e-government.

Nota: Los tres componentes conforman conjuntamente el indicador de la ONU de preparación para el gobierno en línea. La medida web es una evaluación de contenido y de características en cuatro etapas; el capital humano mide el alfabetismo y las matrículas en educación terciaria; la infraestructura es un indicador compuesto de cinco medidas de conectividad sobre acceso a internet y telefonía.

Desafíos claves para el desarrollo e implementación estratégica de las TIC en Colombia

El enfoque del gobierno de Colombia demuestra tener una visión política para el uso de las TIC bien alineada dentro del Plan Nacional de Desarrollo, identificando prioridades claves para desarrollo ulterior. Sin embargo, emergen una serie de desafíos en procura de las metas enumeradas anteriormente, con respecto al uso de las TIC por parte del sector público. Las

siguientes secciones están estructuradas en torno al enfoque hacia el progreso y los avances conseguidos en los desafíos más relevantes, desarrolladas a través de entrevistas con varias partes interesadas claves colombianas (por ejemplo, políticos de alto nivel y decisores de políticas administrativas, representantes empresariales, de la academia y de la sociedad civil):

- El desafío de gobernanza nacional: asegurar el liderazgo a través de una amplia coordinación, participación y compromiso con la implementación práctica;
- El desafío de gobernanza central-local: facilitar el desarrollo territorial a través de la definición de responsabilidades locales más claras, desarrollo de capacidades y sentido de pertenencia;
- El desafío de coherencia: una visión unificada sobre la priorización del suministro de servicios públicos en línea entre los diferentes sectores y niveles de gobierno;
- El desafío de los sistemas de información: asegurar un intercambio coherente y fluido de datos e información en toda la administración pública;
- El desafío de la administración del impacto: evaluar y gestionar el desempeño y el progreso del gobierno en su uso de las TIC;
- El desafío del valor para el usuario: asegurar una adopción sostenible de los servicios, generando valor agregado para los usuarios;
- El desafío de la apertura: aumentar la confianza a través de una mayor transparencia, incentivos y oportunidades de participación en la definición de políticas, y prestación de servicios.

El gobierno de Colombia está consolidando actualmente sus estructuras institucionales y procesos de gobernanza, en relación con la información del sector público y el uso de las TIC y del gobierno en línea, como se muestra más adelante. Además, con el cronograma revisado del Manual de Implementación del Gobierno en Línea, se requerirá de instrumentos adecuados para garantizar su ejecución. Esta sección examina esos desafíos con miras a ofrecer asesoría al gobierno sobre la mejor forma de abordarlos.

Gobernanza del gobierno en línea en el nivel central: delimitación de los mecanismos de gobernanza

El gobierno de Colombia se encuentra actualmente en una encrucijada en su búsqueda de la revitalización de la estructura nacional que rige los sistemas de información y las TIC. Desde el anuncio de las políticas iniciales del gobierno sobre la sociedad de la información en la década de 1990, el CONPES, presidido por el Presidente, ha jugado un papel principal en la definición de la dirección estratégica para el uso de las TIC. Esto ha significado que los actores pertenecientes a los más altos niveles de la vida política nacional se han involucrado en el impulso de la agenda, lo que puede ser definido como un enfoque de arriba hacia abajo en materia de definición y puesta en marcha de las estrategias. Para apoyar el enfoque general del CONPES con respecto al uso de las TIC en el sector público, en 2003 se creó la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración Pública (COINFO). Sin embargo, se determinó que COINFO era insuficiente y su mandato fue revocado en 2011, particularmente debido a no contar con responsabilidades claras y a una débil capacidad de coordinación, debido a que sus recomendaciones no eran vinculantes y a la carencia de instrumentos presupuestarios y de recursos (Gobierno de Colombia, 2012).

Vinculación de la gestión de la información y los datos estadísticos públicos con la modernización del sector público a través de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal

El decreto 32 de enero de 2013 estableció la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, absorbiendo las anteriores funciones de COINFO (Gobierno de Colombia, 2012). El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones presidirá las reuniones. La Viceministra de Tecnologías y Sistemas de la Información, en su calidad de Directora Nacional de Información (CIO del Estado), se desempeñará como Secretaria Técnica de las reuniones. La Comisión no tiene un presupuesto independiente, pero usará los fondos existentes ya asignados por sus miembros, así como recursos de los presupuestos generales disponibles localmente. Entre los miembros de la Comisión se incluyen los Directores del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Además, también son miembros el Director General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y un representante de la Presidencia. La Comisión puede invitar a conferencistas ocasionales a las sesiones de acuerdo con la agenda, pero estos no tendrán voto.⁷ Un Comité Operativo coordinará todos los subcomités técnicos necesarios. En consecuencia, la composición de la Comisión es bastante reducida, ya que no incluye ningún otro ministerio que puede ser crucial para el ulterior desarrollo de la implementación de proyectos claves de TIC. En países de la OCDE Entidades institucionales similares incluyen miembros de una selección más amplia de ministerios e instituciones claves.

El establecimiento de la Comisión Nacional ilustra que el gobierno de Colombia entiende que es necesario garantizar una alineación nacional de los diferentes enfoques institucionales con respecto a las políticas de información del sector público. Valorar el potencial de los buenos datos y de la información para aumentar el impacto de la definición de las políticas públicas, es esencial para la buena gobernanza. La Comisión trabajará, entre otras cosas, en asegurar una mejor coordinación entre las políticas de TIC y la producción de datos por parte de sistemas de información estadística a través del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y con la Oficina de Información Pública del Departamento Nacional de Planeación.

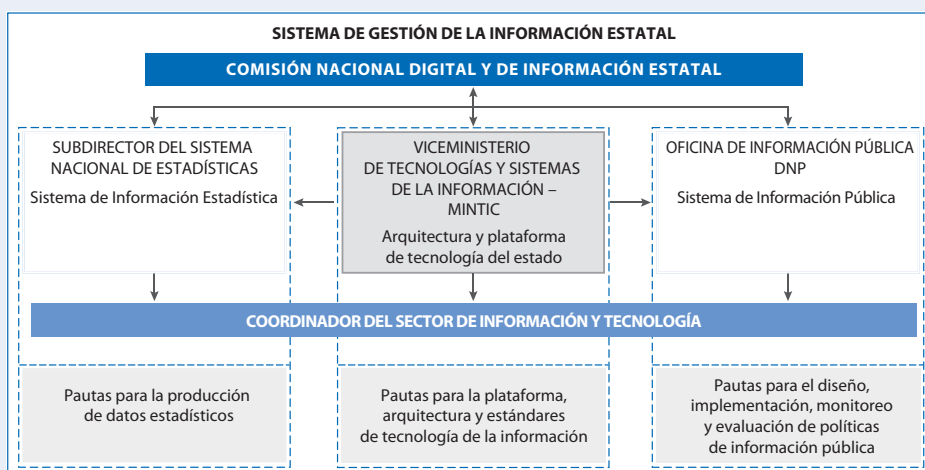
Inicialmente, la estrategia de “Vive Digital” previó el establecimiento de un amplio Consejo Nacional Digital a ser presidido por el Presidente of Colombia. Este Consejo buscaba garantizar la implementación de “Vive Digital” y por lo tanto abordaba el uso de las TIC por parte del sector público. El Consejo debía incluir un grupo más amplio de ministros y otras partes interesadas del sector público, así como diferentes partes interesadas del sector privado y académicos, y de expertos internacionales. Sin embargo, este Consejo ampliado finalmente no fue constituido y la nueva Comisión Nacional asumirá su tarea con una composición más reducida. Como se destacó antes en esta sección, este papel de coordinación clave en materia de implementación de políticas y supervisión de proyectos, podría ser desempeñado de mejor manera por una comisión con una representación más amplia que la actual.

Asegurar la efectividad de la Comisión Nacional

Con el establecimiento de la Comisión Nacional, Colombia busca revitalizar sus estructuras de gobernanza relacionadas con la política de información y el uso de las TIC por parte del sector público, como medio para acelerar el progreso en los diferentes sectores y áreas de política, incluyendo la implementación de estrategias nacionales tales como “Vive Digital” del Plan Nacional de Desarrollo, que incluye el Programa de Gobierno en Línea. La Comisión tiene la competencia de asegurar la coordinación nacional y de sectores específicos, y de dar recomendaciones al gobierno referente al uso de las tecnologías de la información.

Recuadro C.1. Las funciones de la nueva Comisión Nacional Digital y de Información Estatal

1. Ejercer la coordinación y orientación superior de la ejecución de las funciones y servicios públicos, relacionados con el manejo de la información pública en todo el territorio nacional.
2. Recomendar directrices o guías de políticas nacionales y sectoriales frente al uso, desarrollo y mantenimiento de las tecnologías, para el manejo de la información en concordancia con los requerimientos del país y para la articulación de la información estatal.
3. Asesorar al Gobierno Nacional en la posición que presentará ante los organismos internacionales encargados de asuntos relacionados con gobernanza de internet, dominios, propiedad intelectual en la red, ciberseguridad, ciberdefensa, protección y privacidad de la información.
4. Generar directrices rectores para el Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia.
5. Impulsar los acuerdos que garanticen la interoperabilidad e integración de los sistemas de información intrasectorial e intersectorial en el país.
6. Recomendar al Gobierno Nacional políticas y programas para desarrollar estándares para la definición de la información pública estatal, su disponibilidad y uso.
7. Promover en todas las instituciones del Estado el uso y apropiación de tecnologías para el manejo de la información estatal y la mejora de la prestación de servicios a su cargo.
8. Recomendar al Gobierno Nacional políticas y programas para el desarrollo de la infraestructura tecnológica de la información del Estado.
9. Expedir su propia legislación para asegurar el cumplimiento adecuadamente de sus funciones y la coordinación y articulación para la toma de decisiones inherentes a su campo de acción.
10. Conocer y recomendar directrices de política para la adquisición de hardware y software, sin que ello implique la participación en los procesos de contratación pública, ni la aprobación de los términos de referencia y condiciones de la contratación y proyectos de inversión.
11. Establecer las directrices de acceso y gestión de la información pública en el marco del gobierno abierto, en beneficio de la ciudadanía, con mecanismos que tiendan a mejorar la calidad, la accesibilidad, disponibilidad y fiabilidad de la información pública.
12. Consolidar, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los requerimientos intersectoriales en materia de información estatal y tecnología de información, para definir las políticas y estrategias en esta materia.
13. Hacer seguimiento de la implementación de políticas y directrices relacionadas con la información estatal y las tecnologías de la información.



Fuente: Gobierno de Colombia (2012a), *Informe de antecedentes* (documento de trabajo no publicado).

Este mandato parece ser ambicioso en términos del alcance de la agenda y del grado de alineación buscada. La fortaleza y el valor agregado de la Comisión Nacional será coordinar y alinear los intereses de sus miembros, si bien esto puede ser difícil en algunas áreas si difieren los intereses. En efecto, todavía no es claro cómo podrá tener éxito la Comisión, por ejemplo en la recomendación de directrices conjuntas o en la promoción de acuerdos de interoperabilidad e integración de los servicios, o para asegurar la implementación de las directrices o guías para la contratación de las TIC, en caso de desacuerdos o de intereses divergentes que produzcan disputas que requieran ser solucionadas. En el momento de redactar este Informe, ni la Comisión ni el Ministerio habían finalizado un plan de acción específico con una agenda operacional; dicho plan de acción o agenda será un prerrequisito importante para que la Comisión tenga éxito. Por ende, la Comisión parece depender de la capacidad de sus miembros para tomar decisiones colectivamente, esencialmente jugando un papel orientador en varias áreas importantes del uso de las TIC por parte del sector público, tales como las políticas de TIC en sectores específicos, gestión de la información pública o directrices para la contratación. Por lo tanto, se podrían contemplar otras áreas que requieran de decisiones más vinculantes por parte de la Comisión.

En vista de sus competencias, la Comisión Nacional tendrá que adquirir la capacidad de coordinación necesaria para alinear los enfoques de las partes interesadas; esto será un desafío ya que no puede recurrir a su mandato actual para tomar decisiones vinculantes. En varios temas, la Comisión Nacional tendrá que asegurarse de obtener el compromiso político adecuado incluyendo e involucrando a los otros ministerios relevantes para la agenda de “Vive Digital”, así como para los temas específicos mencionados anteriormente, tales como los estándares de interoperabilidad, contratación de TIC, y el compromiso activo con la transformación de las políticas del gobierno a través del uso estratégico de las TIC. Esto será particularmente relevante cuando delimite políticas, lineamientos y estándares con impacto directo sobre la organización de procesos de negocio en los ministerios, organizaciones e instituciones públicas que influyen en las acciones locales. Como la Comisión incluye entre sus miembros permanentes a representantes del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y representantes vinculados con la Presidencia (DANE y el Departamento Nacional de Planeación), la participación directa de partes interesadas de otras políticas o sectores es limitada. El uso generalizado de subcomisiones podría ser una forma de abordar este punto. Colombia podría por lo tanto contemplar instrumentos adicionales de gobernanza para asegurar el compromiso político, administrativo y operativo con la coordinación multinivel y en todo el gobierno, de la información digital en áreas del mismo sector y entre los diferentes sectores.

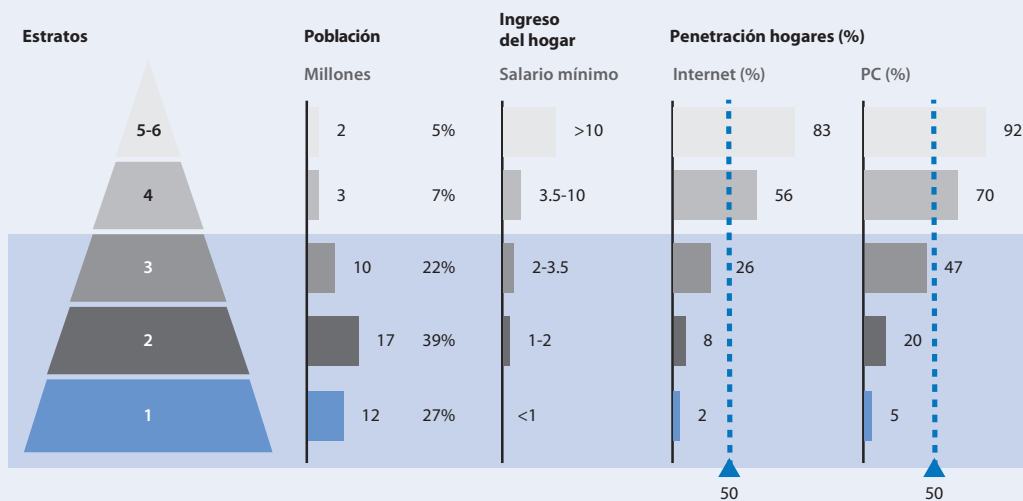
Si bien el Ministerio de Hacienda está representado por su unidad responsable de la Regulación Económica de la Seguridad Social, su papel en la Comisión Nacional pretende dar cobertura al control y a la asignación de recursos adicionales para proyectos de importancia estratégica para la Comisión. En efecto, contar con instrumentos financieros para respaldar e incentivar la implementación de las políticas podría ser una forma de abordar los desafíos de gobernanza. Las diferentes fuentes de financiación de proyectos administradas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, podrían ser coordinadas más estrechamente para apoyar la prestación de servicios integrados, y para consolidar la capacidad de coordinación a través de una financiación alineada. Sin embargo, la Comisión propiamente dicha puede depender en gran medida de las intenciones e intereses de sus miembros individuales para impulsar las decisiones a ser implementadas, y por ende en atención a la Presidencia para asegurar un compromiso más amplio con la implementación en todo el gobierno. El DANE y el Departamento Nacional de Planeación están planificando revisar sus estructuras para apoyar esta reorientación mediante

la creación de entidades dedicadas, por ejemplo en cuanto se refiere a la Directora Nacional de Información (CIO del Estado) o a la Oficina de Información Pública.

Recuadro C.2. El Comité de Corea del Sur para promover la información pública compartida

Desde la década de 1980, Corea del Sur reconoció el fuerte liderazgo político como condición previa para lograr avances en materia de gobierno en línea. Esto dio lugar a un fuerte apoyo y liderazgo presidencial, a planes sostenibles a 20 años, a un programa de cambio en la gestión de todo el país, y a la alineación de los programas de gobierno en línea con la evaluación de desempeño.

La División de Compartición de la Información Pública fue constituida bajo el Comité de Promoción de la Información Pública Compartida en 2005. El comité es presidido por el Primer Ministro, y su membresía está compuesta por 12 ministros y 6 expertos del sector privado para dar asesoría. El personal de la división incluye 33 funcionarios provenientes del gobierno central y de gobiernos locales que comparten información administrativa. También se creó un Grupo Asesor para proveer pericia y experiencia adicional. La división tiene cuatro sub-equipos para el manejo de estrategias, evaluación, reducción de documentos y diseño de sistemas.



Se han garantizado mecanismos para compartir la información que promueven la eficiencia del gobierno a través del libre flujo de información. Se han desarrollado planes para compartir información en áreas de sectores específicos, como por ejemplo en salud, pensiones, bienestar y servicios financieros.

Fuente: OCDE (2011), *Towards more Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Publishing, París.

Los países de la OCDE han adoptado diferentes enfoques para mejorar la capacidad de coordinación en el área de gobierno en línea. En países como el Reino Unido, por ejemplo, la oficina del CIO y la responsabilidad por el gobierno en línea tradicionalmente han sido ubicadas en la Oficina del Gabinete del Primer Ministro. Dichos esquemas ayudan a una mejor concentración en procura de objetivos políticos y orientados al ciudadano. En otros países, como por ejemplo Australia y Dinamarca, el CIO está ubicado en el Ministerio de Hacienda. Dicho esquema tiende a poner énfasis en el uso de instrumentos presupuestarios y en medidas

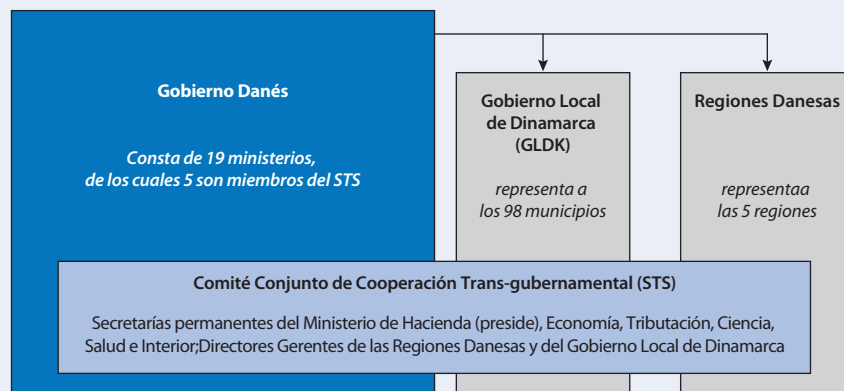
Recuadro C.3. La estructura conjunta de coordinación del gobierno en línea de Dinamarca

Dinamarca coordina las políticas del nivel nacional de gobierno con los niveles locales de gobierno, las regiones y municipios, a través de varios mecanismos. Además de usar leyes y decretos, incluyendo la ley anual del presupuesto, se suscriben acuerdos anuales sobre la economía futura entre el gobierno y representantes de las regiones y de los municipios, respectivamente. Esto, en conjunto, permite una dirección general del gobierno local, a pesar de la autonomía local (fiscal) de cada municipio. La responsabilidad local por la economía mantiene incentivos para el uso de TIC y otras herramientas para modernizar y racionalizar la administración y la prestación de servicios.

Las regiones son responsables principalmente de la salud y el desarrollo regional; los municipios son responsables de la prestación de los principales servicios en las áreas claves de bienestar.

Para asegurar la coordinación de la modernización del sector público en los tres niveles de gobierno, se estableció el Comité Directivo de Cooperación Trans-gubernamental (STS) en 2005. Este ha funcionado como un foro clave de coordinación de proyectos de modernización, incluyendo las reformas de simplificación y las estrategias nacionales de gobierno en línea en todo el gobierno (de 2007 a 2010, y recientemente de 2011 a 2015).

Si bien el Comité Directivo no tiene competencias formales en materia de toma de decisiones, a través de sus amplias competencias, actúa como foro de coordinación para sus miembros, garantizando que sus intereses sean independientes y estén coordinados. El Comité Directivo es presidido por el Ministerio de Hacienda; sus miembros son ministerios claves y las organizaciones que representan a los niveles locales de gobierno, las Regiones Danesas (regiones), y el Gobierno Local de Dinamarca (municipios). Otros ministerios sectoriales son invitados en función de las necesidades. El Comité informa semestralmente al gobierno, a las regiones y a los municipios.



El enfoque se basa en el desarrollo de consensos y en una amplia participación de todas las partes interesadas claves, aunque el Ministerio de Hacienda garantiza el avance del proceso de modernización y tiene herramientas presupuestales independientes para impulsar el progreso en todo el gobierno.

Fuente: OCDE (2010), *Denmark, Efficient E-Government for Smarter Public Service Delivery*, OECD Publishing, París; The Danish Government, Danish Regions, Local Government Denmark (2011), *The Digital Path to Future Welfare*, www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~media/Files/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengelig_engelsk_strategi.ashx.

de eficiencia para orientar la implementación de las prioridades del gobierno en línea. Otros países han ubicado la responsabilidad del gobierno en línea en ministerios de la administración pública o en ministerios de tecnologías de la información y las comunicaciones, como es el caso de Colombia. El Reino Unido sugirió recientemente lo que puede ser una tendencia: abolir o contemplar la abolición de la función de CIO por completo, asumiendo que esta función no puede separarse del enfoque integrado del conjunto del gobierno, requerido para reformar y modernizar el sector público como un todo así como sus sectores de políticas individuales.

Liderazgo digital en apoyo del progreso

El Gobierno de Colombia ha identificado cinco mecanismos globales para la coordinación de la implementación del gobierno en línea que ya están siendo usados:

- La implementación formal de la estrategia de gobierno en línea a través del cumplimiento del decreto 1151 de 2008 y el decreto 2693 de 2012 y los manuales subsiguientes;
- Articulación interinstitucional a través de la coordinación entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y líderes “electrónicos” (*E-Leaders*) nombrados localmente, así como otros controles gubernamentales transversales, como la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa;
- Asistencia técnica, tanto para el desarrollo de capacidades como en la coordinación local de la implementación del Gobierno en Línea;
- Suministro de herramientas tecnológicas específicas, con el fin de apoyar la asistencia técnica;
- Promoción de la inversión de recursos públicos en TIC, a través de una serie de fondos alineados con las estrategias nacionales.

Ubicar la responsabilidad del gobierno en línea en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, enfatiza la relevancia del enfoque del gobierno de Colombia impulsado por la voluntad de aumentar el uso de las TIC para dinamizar y reforzar la sociedad y la economía de la información. Esto proporciona un punto global de partida para estudiar los papeles de la oferta y la demanda con respecto al uso de las TIC por parte del sector público. Es importante vincular la perspectiva de la oferta técnica (soluciones ofrecidas a los usuarios) con temas del lado de la demanda; por ejemplo, sobre cómo satisfacer de mejor manera las necesidades de los ciudadanos y empresas locales, al igual que las de la administración. La gobernanza pública debe demostrar la capacidad de abordar dichos temas de coordinación y demanda de los usuarios. Como se mencionó anteriormente, el gobierno ya está emprendiendo muchas iniciativas para impulsar el desarrollo de un enfoque adecuado, si bien el énfasis sigue estando en las iniciativas impulsadas desde el centro. Se pueden contemplar una serie de mecanismos de gobernanza para complementar los esfuerzos actuales (ver también el Recuadro C.4).

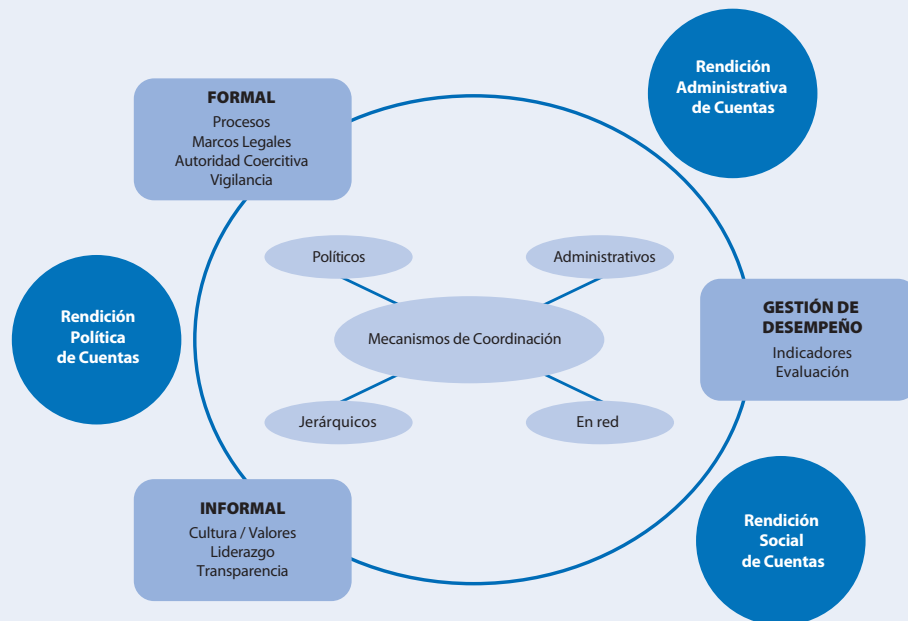
Los mecanismos de coordinación actualmente en funcionamiento también son importantes para crear las bases para el desarrollo de futuras estrategias de TI. Los países están abordando este tema de varias maneras diferentes, y no se puede identificar una sola solución correcta. Sin embargo, tres elementos parecen particularmente importantes en varios países:

- Las partes políticas interesadas de alto nivel están involucradas y comprometidas activamente con el proceso de la estrategia, particularmente en la medida en que el uso de las TIC se extienda cada vez más en la mayoría de áreas de política y sectoriales.

Recuadro C.4. Elementos sistémicos de la gobernanza pública

El concepto de gobernanza pública ofrece un marco útil para identificar los componentes clave, para lograr un enfoque transversal y entender los elementos del funcionamiento del conjunto del gobierno. Este enfoque saca a relucir diferentes elementos sistémicos que condicionan la toma de decisiones y la acción, y que necesitan ser abordados para promover una mayor horizontalidad: los métodos y relaciones de trabajo tanto formales como informales están vinculados, al igual que las palancas políticas y administrativas, la pertenencia de los temas, y los mecanismos de rendición de cuentas y coordinación. La rendición de cuentas en sus diversas formas —políticas, administrativas y sociales— ofrece límites e incentivos para la acción y la toma de decisiones.

La mayoría de las administraciones públicas tiene sistemas de gobernanza híbridos, que combinan estructuras jerárquicas (es decir, impulsadas desde arriba o desde el gobierno central) y de red (es decir, distribuidas entre nodos individuales e institucionales), y mecanismos formales e informales de coordinación y toma de decisiones. Cada elemento forma parte de un todo con el fin de lograr los objetivos. Los mecanismos de coordinación son esenciales para que un sistema funcione bien, ya que vinculan a los otros elementos. Además de ser o bien jerárquicos o de red, los sistemas de coordinación también tienen elementos políticos (por ejemplo, Comités de Gabinete) y administrativos (por ejemplo, Grupos de Trabajo interministeriales).



La columna vertebral de un enfoque único del gobierno con respecto a la administración pública, es el establecimiento de estructuras de cooperación para cumplir los objetivos del gobierno más efectivamente. Estas estructuras pueden ser creadas por presiones jerárquicas o pueden surgir —posiblemente de manera más efectiva— de acciones y negociaciones colegiadas, impulsadas por redes informales y valores. Lograr los objetivos del gobierno utilizando estructuras jerárquicas implica lograr acuerdos entre las esferas políticas y administrativas sobre el diseño organizacional o una reorganización intencional, mientras que utilizar la negociación como motor acoge la heterogeneidad, abriendo espacios para el supuesto de que los actores políticos y administrativos tendrán diferentes actitudes frente a la reforma de la administración pública. Los países parecen lograr un equilibrio entre estos; los cambios estructurales de arriba hacia abajo o por mandato, asociados generalmente con una fuerte voluntad política y una visión central, que pueden no ser siempre suficientes en sí mismos para producir resultados.

Fuente: OCDE (2011), *OECD Public Governance Reviews, Estonia, Towards a single government approach*, OECD Publishing, París.

- Los usuarios y las principales circunscripciones son involucrados sistemáticamente para determinar en torno a que valores agregados se debe edificar la estrategia; y
- Hay un mecanismo en ejecución para asegurar que las negociaciones financieras, los incentivos para la implementación y la financiación pertinente se garanticen durante todo el proceso de implementación de las estrategias.

La Directora Nacional de Información (CIO del Estado) y la red emergente de Directores de Información (CIO)

El decreto 2618 especifica las responsabilidades de la Viceministra, identificada también como la Directora Nacional de Información (CIO del Estado) de Colombia. Si bien el cargo y el período de la CIO del Estado tienen un fuerte valor agregado para fines de comunicaciones, el papel de la CIO del Estado hace parte de las funciones de la Viceministra. Si bien la Viceministra también es la secretaria de la Comisión Nacional, su mandato no está limitado al trabajo con la Comisión Nacional u otros órganos de coordinación. Sin embargo, como secretaria de la Comisión, ella impulsará la política nacional y la implementación de las estrategias, garantizando al mismo tiempo la coordinación entre las partes claves de la Comisión. Además, como CIO del Estado, ella trabajará con los CIO existentes y de los nuevos sectores dentro de una red nacional de CIO. También se pretende establecer cooperación con CIO del sector privado como parte del mandato de la CIO del Estado. Mediante el establecimiento de una red nacional de CIO, el gobierno pretende reunir a CIO de los 24 sectores administrativos centrales, para aumentar la conciencia sobre los beneficios políticos y administrativos de la digitalización en los diferentes sectores y áreas de política.

El decreto 2618 de 2012 especifica el papel del nuevo Viceministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Dentro del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Viceministra es responsable de tres direcciones: Políticas y Desarrollo de TIC; Estándares y Arquitectura de TIC; y el programa de Gobierno en Línea. Las tres direcciones tienen áreas de trabajo y partes interesadas importantes de nivel transnacional, trans-gubernamental y trans-sectorial. La Viceministra tiene una serie de funciones claves, incluidas (pero no limitadas a):

- “Formular, coordinar y hacer seguimiento a la implementación de políticas públicas para el uso, acceso y administración de la infraestructura tecnológica que soporta la información del Estado, de manera alineada con la estrategia gubernamental nacional y sectorial, así como la seguridad, privacidad y la interoperabilidad de los sistemas”.
- “Promover el desarrollo de la industria de Tecnologías de la Información para contribuir al crecimiento económico, la competitividad, la generación de empleo y la reducción de la pobreza”.
- “Diseñar e implementar mecanismos de financiación, promoción e incentivos al Sector en materia de Tecnologías de la Información para financiar planes, programas y proyectos acorde a las funciones del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones definidas en el artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 y restantes normas que lo regulan”.
- “Establecer, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, DNP, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, los estándares y directrices para la aplicación de las políticas en materia de información en las entidades de la administración pública”.⁸

Nueve CIO fueron nombrados en octubre de 2012. El papel de los CIO es acelerar y dirigir la explotación de los sistemas de información y de las TIC para la definición de políticas y

prestación de los servicios. Esto también puede ser un elemento positivo en términos de compartir conocimientos, desarrollar capacidades y alimentar la colaboración en el gobierno. La red de CIO no pretende ser un foro de toma de decisiones complementario a la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, sino más bien un espacio para concienciar y garantizar un uso más estratégico de la información y de las TIC. Con el establecimiento de la CIO del Estado y los CIO basados en sectores, Colombia demuestra que ha entendido la necesidad de aplicar las TIC estratégicamente en todo el gobierno, incluidas áreas de políticas específicas, así como la necesidad de garantizar la coordinación de todos estos esfuerzos. Esto requerirá de CIO sectoriales altamente calificados capaces de crear una plataforma política para fomentar las potencialidades de las TIC en el conjunto del gobierno, particularmente en lo referente a las políticas y directrices de la Comisión. El Consejo de CIO del Reino Unido ha sido un buen ejemplo de un foro de coordinación amplio, que incluye todos los niveles de gobierno (ver Recuadro C.5).

Recuadro C.5. El Consejo de Directores de Información (CIO) del Reino Unido

El Consejo de Directores de Información (*Chief Information Officer (CIO) Council*) reúne a CIO de todas las partes del sector público para abordar temas comunes de TI y mejorar la prestación de servicios públicos.

El papel del Consejo de CIO

- Actúa como foro para asociaciones de profesionales de TI de todo el gobierno;
- Sus miembros provienen del sector público entendido en un sentido amplio, gobierno central, gobierno local, y agencias como la salud y las autoridades policivas;
- Está a cargo de crear y ejecutar una agenda de CIO de todo el gobierno, para apoyar la transformación del gobierno y desarrollar las capacidades y la preparación para cambios operacionales habilitados por las TI;
- Armoniza las agendas de todo el gobierno referente a temas TIC, con rendición de cuentas en las organizaciones ejecutoras.

El modelo operativo

- Los asuntos del Consejo se gestionan con base en lo siguiente:
- El Consejo es presidido por el CIO del Gobierno, cuyo equipo desempeña la función de secretaría;
- Hay un mínimo de tres reuniones al año de un día de duración;
- Los miembros asisten a las reuniones importantes en persona;
- Se usan teleconferencias entre las reuniones para mantener y/o dirigir el avance;
- Los miembros del Consejo actúan bajo el principio de “responsabilidad colectiva” para dirigir, apropiar y ejecutar las acciones estratégicas acordadas;
- La membresía en el Consejo se obtiene mediante invitación del Consejo en pleno;
- La base de las actividades del Consejo son eventos interactivos y orientados a acciones.

Fuente: www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/CIO-council.pdf (visitado en enero de 2012).

Por ende, con el nuevo diseño organizacional, Colombia demuestra que es consciente de la importancia de establecer una estructura de gobernanza adecuada. Esto incluye particularmente los procesos y estructuras para la toma de decisiones y el desarrollo de los mecanismos de coordinación adecuados, que probablemente sean un requisito clave para tener éxito. Una mayor consolidación y mejora de estos mecanismos de coordinación podría enfatizar diferentes aspectos, tales como la rendición de cuentas políticas, administrativas y

sociales, como se describe en el Recuadro C.5. Esto también incluye mecanismos de mercado e incentivos financieros, como se resalta en las responsabilidades de la Viceministra mencionadas anteriormente. Los mecanismos de capacidad de coordinación y de implementación a ser puestos en funcionamiento por el nuevo Viceministerio jugarán un papel clave para un desenlace con éxito.

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Durante la última década y particularmente en los últimos cinco años, Colombia ha progresado en su capacidad para prestar servicios públicos a través de uso de las TIC. El gobierno ha demostrado un fuerte liderazgo y ha sido el motor clave en este desarrollo. Si bien un fuerte liderazgo nacional ha demostrado ser fundamental en este período, parece que Colombia está llegando a una etapa de madurez, donde se necesitan nuevos enfoques para atender los desafíos de desarrollo e implementación. Colombia ha iniciado varias medidas para garantizar una mejor gobernanza nacional del uso de las TIC por parte del sector público. Con el establecimiento de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, Colombia busca prestarle cada vez más atención a la prestación coherente de servicios por parte del gobierno. Esto incluye una atención particular al uso de servicios de información en todo el sector público. Dado que el uso de las TIC está siendo cada vez más relevante entre las diferentes áreas sectoriales y de política, es esencial el compromiso de los ministerios y de los sectores específicos con la estrategia nacional. La Comisión Nacional constituye un paso importante para mejorar la gobernanza nacional del uso de las TIC por parte del sector público, si bien la valoración de su impacto se conocerá tras la implementación adicional y la evaluación de su funcionamiento.

Sin embargo, parecen existir varias áreas donde se podrían contemplar cambios, en el diseño de la Comisión para mejorar aún más su impacto. El mandato de la Comisión no es muy fuerte y aún está por desarrollarse un plan de acción concreto que enmarque su funcionamiento. Parece ser que varias decisiones claves a ser tomadas por la Comisión no son vinculantes. Este cumplimiento voluntario supone un gran desafío para mejorar la capacidad de coordinación de la Comisión, apoyada muy de cerca por la recientemente nombrada Viceministra en su calidad de Directora Nacional de Información (CIO del Estado). La CIO del Estado tendrá que explotar y utilizar plenamente su papel como secretaria de la Comisión para garantizar la coherencia y las sinergias entre las partes interesadas claves. La ausencia de ministerios claves como miembros de la Comisión pone en peligro el compromiso y el sentido de pertenencia en todo el gobierno, y hace más difícil la coordinación. Dicho esto, el uso generalizado de subcomisiones podría suplir este tema junto con el nombramiento de CIO sectoriales. Esto podría ayudar a garantizar la coordinación de los sectores y el uso de las TIC en áreas de políticas específicas. Además, el gobierno podría hacer más para mejorar su capacidad de coordinación, y estudiar cómo puede fomentar el desarrollo de mecanismos de gobernanza para apoyar la puesta en marcha de servicios en línea; en particular, el compromiso con y el sentido de pertenencia de la estrategia nacional de TIC y el desarrollo de servicios en línea conectados internamente a nivel administrativo. Para lograr esto, el gobierno podría contemplar:

- **Mejorar aún más la capacidad de coordinación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y asumir la competencia de fomentar la coordinación de los CIO.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones juega un papel central como coordinador de la sociedad de la información y de las políticas de gobierno en línea, acentuado aún más tras el nombramiento de la CIO del Estado en el ministerio. Con el fin de tener pleno éxito, podría beneficiarse de desarrollar más sus capacidades para convertirse en un *ministerio coordinador de la capacidad institucional del gobierno central para maximizar la*

relevancia trans-gubernamental. En efecto, si el gobierno continúa con la creación de un Comité de Gabinete permanente de Operaciones del Gobierno como se recomienda en el Capítulo 2, este Comité podría tener en cuenta el nuevo papel de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal (de hecho, la Comisión podría ser nombrada como un subcomité del Comité de Gabinete permanente). El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones también podría jugar un papel clave en dicho comité de Gabinete, aportando el vínculo entre las operaciones coherentes del gobierno en toda su magnitud, la prestación eficiente y efectiva de los servicios públicos, y la necesidad de una gestión conectada de la información del sector público.

Si bien depender del apoyo político y de las facultades de coordinación de la Presidencia puede garantizar un alto nivel de atención política a estos temas, el Ministerio necesita edificar sobre y mejorar sus funciones de ejecución para aumentar su agilidad, y fomentar el sentimiento de que la agenda de la política de la sociedad de la información *pertenezca al conjunto del gobierno*. El uso estratégico de la Red de CIO puede promover este propósito, a través de la discusión temática de asuntos claves, demostrando el valor agregado de las TIC en la definición de políticas.

El refuerzo de la posición de coordinación del Ministerio se puede lograr aprovechando los intereses políticos, administrativos y operativos de otras importantes partes interesadas del área, ampliando los mecanismos de arriba hacia abajo con gobernanza de abajo hacia arriba. Esto requerirá mantener un liderazgo fuerte, construyendo alianzas dentro del gobierno y con partes interesadas claves del sector privado y de la sociedad civil, y usando *incentivos* económicos y políticos, e igualmente aplicando reglas y procesos amplios de *coordinación formal*. La CIO del Estado necesitará jugar un papel importante en estos asuntos, vinculando el trabajo de la Comisión Nacional con esfuerzos paralelos.

- **Establecer mecanismos nacionales incluyentes de coordinación de TIC.** Con respecto a este tema, los mecanismos de coordinación que incluyen a miembros clave del gobierno nacional pueden ayudar a orientar las decisiones económicas, sociales y políticas sobre cómo priorizar el uso de las TIC en el sector público. Esto requiere de una *coordinación interministerial fuerte*, y de una mayor consideración de los niveles locales de gobierno. La recientemente establecida Comisión Nacional busca garantizar la coordinación nacional de los sistemas de información y el uso público de las TIC, incluyendo el establecimiento de políticas, estándares y marcos de implementación comunes, pero podría beneficiarse de una inclusión y un compromiso más amplios.

Colombia podría asegurarse que la membresía de la Comisión Nacional refleje un *amplio compromiso político y administrativo* con las decisiones y con su implementación, en particular con ministerios claves en áreas de alta prioridad, tales como educación, salud, justicia y competitividad. Por ejemplo, esto podría hacerse incluyendo algunos ministerios como miembros de la Comisión o mediante el uso generalizado de subcomisiones para garantizar el sentido de pertenencia de, y el compromiso con, los resultados. Esto también ayudaría al desarrollo de y al compromiso con futuras estrategias de TIC por parte de los decisores de políticas sectoriales, y a aumentar el uso integrado de las TIC. Esta inclusión ampliada debe ser desarrollada y alineada muy estrechamente con el papel paralelo de la red de CIO emergente.

- **Fortalecer los instrumentos de gobernanza.** La Comisión Nacional será un foro de coordinación importante. Sin embargo, puede valer la pena contemplar si debe fortalecer sus instrumentos de gobernanza a través de *requisitos obligatorios* seleccionados, por ejemplo con respecto al uso de estándares o componentes de infraestructura conjuntos:

Se podrían usar *acuerdos estandarizados de contratación de TIC* para garantizar la coherencia y la consolidación de los estándares, y acelerar la interoperabilidad, por ejemplo a través de un modelo de “cumpla o explique”. Esta podría ser un área en la cual el gobierno establezca una estrecha colaboración con la recientemente establecida Colombia Compra Eficiente, la agencia creada como resultado de la decisión del gobierno de consolidar las capacidades de contratación (ver Anexo B). La contratación estratégica de las TIC potenciaría la coherencia y la interoperabilidad. El establecimiento de esos acuerdos en *estrecha cooperación* con compradores y usuarios del sector público, así como con proveedores privados podría ayudar a homogeneizar los estándares nacionales de TIC. La contratación está incluida como parte del mandato de la Comisión.

Los actuales *esquemas de cooperación y la división de responsabilidades* entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podría ser objeto de mayor evaluación, para garantizar la *alineación entre los objetivos de desarrollo y de las políticas de información*, mejorando al mismo tiempo la agilidad en los procesos de toma de decisiones para eliminar las superposiciones y la duplicación y garantizar un uso coherente de los recursos. Esto también implicaría la plena garantía de que todos los *criterios de financiación* están alineados entre las diferentes fuentes. Esta coordinación está incluida como parte clave del mandato de la Comisión.

Gobernanza multinivel: apoyo central e incentivos para la prestación territorial de servicios en línea

Si bien la Constitución da autonomía a las unidades territoriales, departamentos, distritos y municipios, las actuales restricciones legales y financieras para esta autonomía son bastante amplias.⁹ Colombia muestra contrastes regionales significativos: estos van desde áreas agrícolas a pesqueras, desde áreas mineras hasta áreas de la industria de la construcción, desde áreas urbanas a rurales, desde playas hasta altiplanicies, montañas y selvas tropicales (ver Capítulo 1). Colombia también tiene uno de los más altos niveles de desigualdad regional, y algunas de las mayores diferencias entre áreas urbanas y rurales en relación con otros países latinoamericanos (OCDE, 2011) (ver Capítulo 1). El Plan Nacional de Desarrollo busca solventar estas disparidades y para ello se centra en varios temas de vital relevancia para el uso de las TIC, tales como la tasa de alfabetismo, necesidades básicas insatisfechas y más específicamente, penetración de internet y de banda ancha. Si bien se han logrado progresos evidentes, siguen existiendo disparidades significativas en materia de conectividad en el nivel local en todo el país.

Como se desarrolló en mayor detalle en los Capítulos 1, 2 y 4, la mayor parte de los ingresos tributarios de Colombia son recaudada, y la mayor parte del gasto público es ejecutado por el nivel nacional de gobierno (Gobierno de Colombia, 2012). El gobierno nacional es el centro de la definición de estrategias, abordando los desafíos tanto nacionales como locales. La estrategia de Gobierno en Línea, como fue definida inicialmente en 2008, fija objetivos y cronogramas de implementación para el nivel nacional así como para los niveles territoriales. Si bien el gobierno de Colombia reconoce la necesidad de ajustar la visión y dirección nacional de su estrategia en línea, con las circunstancias locales y las condiciones específicas en cada uno de sus territorios, en la práctica esto puede ser difícil de llevarse a cabo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordina la implementación de la estrategia de gobierno en línea; esto parece ser particularmente demandante en el nivel local donde el enfoque de arriba hacia abajo, solo ha sido complementado parcialmente con incentivos para aumentar la eficiencia a través de proyectos autofinanciados de TIC. Esto

puede estar generando desafíos en materia de implementación de servicios, soporte de TIC dentro de la administración pública, y para garantizar suficientes conocimientos y capacidades locales, al mismo tiempo que se hace muy poco énfasis en la adopción de los servicios. El gobierno nacional está actualmente abordando este tema habilitando la implementación de servicios estandarizados en los niveles locales. Esto se aplica tanto para los servicios de atención al público como para los servicios administrativos internos. Dicho enfoque impulsado nacionalmente permite grandes potencialidades en el uso de dichos servicios para garantizar una reducción de las diferencias locales.

Financiar el gasto en TIC nacionalmente y en los niveles subnacionales de gobierno

Los sistemas de información y las TIC son financiados a través de diferentes fuentes en el nivel local: transferencias generales del estado ajustadas de acuerdo con las necesidades y condiciones locales, financiación del Departamento Nacional de Planeación del Plan Nacional de Desarrollo (que incluye inversiones significativas privadas apalancadas), fondos nacionales de TIC del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y rentas en concepto de impuestos locales que difieren en función del tipo y tamaño de los departamentos y los municipios. Además, el nuevo sistema de regalías financiado por las rentas mineras (ver Capítulo 4) también financia inversiones en TIC a través de sus fondos de desarrollo, pero particularmente a través de la asignación del 10% dedicada a la ciencia, la innovación y las TIC. Los fondos más cuantiosos son gestionados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC), pero los recursos generales nacionales, aprobados por el Ministerio de Hacienda, y particularmente el fondo del 10% del sistema de regalías, también son importantes en términos de cuantía (ver Tabla C.2). Un rasgo notable del patrón de gasto colombiano es la muy alta participación de las inversiones. La proporción inversiones/ costes operativos fue de 62/38 en 2012 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2012). Esto se refleja en el ritmo del progreso significativo logrado, si bien la velocidad del cambio puede generar importantes desafíos referente a la gestión efectiva de los mismos.

Este último fondo es administrado por Colciencias, el Departamento Administrativo responsable de las políticas de ciencia e innovación, junto con el Departamento Nacional de Planeación. La gestión del sistema de regalías en materia de administración y toma de decisiones está a cargo de seis órganos regionales, los OCAD (*Órganos Colegiados de Administración y Decisión*) (ver Capítulo 4), que dirigen las inversiones en el nivel territorial, incluidas las inversiones en TIC. Los proyectos que involucran fondos del Plan Nacional de Desarrollo son tratados por el Departamento Nacional de Planeación, y los que contienen un componente de TIC son gestionados por una unidad específica del Departamento Nacional de Planeación a través de un procedimiento ampliado. Esto sucede sin el involucramiento del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Este último proceso parece ser subóptimo, dado que no refleja plenamente el requisito necesario de alinear las decisiones de inversión, con las recomendaciones nacionales sobre el uso de las TIC y los sistemas de información. El gobierno de Colombia está estudiando actualmente cómo crear un procedimiento más ágil y efectivo, teniendo en cuenta simultáneamente el impacto local y la alineación nacional.

Un principio que rige los diferentes fondos nacionales para el desarrollo local, es que las entidades locales compitan por la financiación de los proyectos bajo las prioridades de desarrollo estratégico. Este mecanismo competitivo debe ayudar a garantizar la financiación de los mejores proyectos. Sin embargo, según algunos funcionarios, la toma de decisiones sobre asignación de la financiación se establece en ocasiones en función de la distribución regional y en el resultado de negociaciones. Si bien esto puede reflejar consideraciones

Tabla C.2. Fuentes de financiación para proyectos de TIC en Colombia (2012)

Nombre de la fuente	Autoridad que aprueba	Autoridad que ejecuta	Monto aproximado de proyectos con un componente TIC en 2012 (USD)	Información adicional
Recursos de inversión nacional	DNP-DIFP	Entidad nacional	Alrededor de USD 206 millones	Una opción de financiación por separado para inversiones dirigidas a entidades nacionales.
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	FONTIC	FONTIC	Alrededor de USD 682 millones	Incluye fondos para infraestructura de comunicaciones.
Entidades nacionales, recursos propios	Entidad nacional	Entidad nacional	Alrededor de USD 304 millones	
Fondo para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: 10% de las Regalías Generales	DNP-Colciencias	Entidad territorial	Alrededor de USD 470 millones	También incluye proyectos de ciencia e innovación que <i>no</i> tienen un componente de TIC del sector público.
Fondo de Regalías Generales	DNP-OCAD	Entidad territorial	USD 1,135 millones, USD 703 millones para desarrollo regional	Principalmente proyectos que <i>no</i> tienen un componente de TIC del sector público.
Entidades territoriales, recursos propios	Secretaría de TIC (departamentos) y el municipio	Secretaría de TIC (departamentos) y el municipio	No hay datos	Las entidades territoriales tienen el derecho de tomar préstamos para financiar inversiones.
Asociaciones público-privadas (APP)	Entidades públicas y privadas	Entidades públicas y privadas	No hay datos	Desde 2012, las APP se han convertido en una opción para organizar y financiar inversiones y operaciones en TIC.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2013), *Fuentes Recursos TIC 2012-rev MIM* (documento de trabajo no publicado).

Nota: Los datos son aproximaciones preliminares basadas en las cifras disponibles a febrero de 2013. Tasa de cambio de 2011: USD 1 = COP 1,850.

importantes de justicia regional, la utilización de evidencias sólidas basadas en el impacto proyectado del uso de las TIC debe garantizarse en el proceso de asignación. Además, la existencia de numerosas fuentes de financiación requiere de una estricta coordinación, para garantizar la coherencia y la alineación entre categorías de inversión. Aquí también se podría fortalecer un claro enfoque dirigido a lograr y medir resultados. El gobierno es claramente consciente de dicha situación. También se aplican ampliamente otros incentivos para lograr el compromiso local, tales como el uso de co-financiación de proyectos. Una serie de proyectos se benefician de financiación 50/50 del fondo de inversión y la autoridad local, si bien los niveles de co-financiación están ajustados en función de la capacidad fiscal y el nivel de desarrollo de las distintas entidades locales para buscar una redistribución más justa. Esto, en principio, debe estimular el compromiso local con los fondos gastados. No existen datos disponibles sobre el porcentaje de recursos locales asignados para el uso de las TIC en los niveles departamentales y municipales. Si bien se pueden hacer algunas estimaciones, un análisis integral de los incentivos existentes requeriría de valoraciones adicionales y de la recopilación sistemática de mejores datos.

Las competencias de los departamentos y municipios con respecto al uso de las TIC no están definidas claramente, pero las TIC siguen siendo una parte importante de sus

responsabilidades generales necesarias para la prestación de servicios. Los niveles locales de gobierno, responsables principalmente del desarrollo local, parecen funcionar como ramas operativas centradas en la implementación, en lugar de hacerlo como entidades separadas con estrategias independientes para la prestación de servicios. Algunos funcionarios señalan la existencia de dificultades para establecer una conexión clara entre la definición de políticas del nivel nacional y local, lo que por ende atrae el interés político de los alcaldes. Esto requiere de mayor atención para garantizar políticas y servicios coherentes en el conjunto del gobierno. Existen varias iniciativas que están mejorando el diálogo nacional entre los niveles locales, aunque parece haber áreas para la mejora en lo referente a la coordinación central-local (OCDE, 2013). Los análisis sugieren la necesidad de un mayor nivel de implicación por las partes interesadas locales, mejorando así la coordinación y la gobernanza (OCDE, BIRF, Banco Mundial, 2013).

Diálogo multinivel sobre las políticas

Un elemento importante del diálogo nacional continuo en el nivel local, son los “Acuerdos para la Prosperidad”, los cuales captan un alto nivel de atención política¹⁰ (ver Capítulo 4). Son reuniones locales celebradas en diferentes lugares por todo el país, cubriendo un amplio número de sectores. Las reuniones generalmente incluyen un gran número de partes interesadas, tanto del sector público como del privado, y de la sociedad civil. Con la asistencia semanal del Presidente de la República, los acuerdos están creando un diálogo público genuino y una presencia nacional en los niveles locales. Estos incluyen discusiones sobre conectividad, habilidades digitales, y prestación de servicios en línea, entre otros temas. Las reuniones son apoyadas generalmente a través de diferentes medios digitales a medida que se responden las preguntas de los ciudadanos, preparándose para las interacciones en vivo.

Los Acuerdos Digitales para la Prosperidad también se discuten en línea, con participación local a través de las páginas web del gobierno, sitios de Facebook o de YouTube. Actualmente, la participación en línea por parte de los usuarios sigue siendo reducida; de ahí el impacto directo limitado. Sin embargo, la práctica emergente de Colombia de mezclar el diálogo público en línea y fuera de línea, tiene un gran potencial para aumentar la adopción en línea, lo que va de la mano con la estrategia de prestación multicanal de servicios.

Algunas organizaciones independientes representan más directamente los intereses locales, tales como la Federación Colombiana de Municipios. A pesar de estar altamente involucradas en el desarrollo e implementación del gobierno y los servicios en línea (por ejemplo a través del proyecto Metalogo), dichas organizaciones no parecen jugar un papel institucionalizado en el marco de gobernanza central-local. Algunos países de la OCDE se benefician de este tipo de esquemas institucionales incluyentes, usando organizaciones con una fuerte presencia local, con el fin de garantizar el compromiso y la responsabilidad local, así como una definición de políticas de abajo hacia arriba.

El Comité Institucional de Desarrollo Administrativo fue creado por decreto en 2012 para vigilar la implementación total en todas las entidades. Dichas unidades estandarizadas con una perspectiva alineada de reforma del sector público pueden ser involucradas aún más y utilizadas en las comunicaciones locales-centrales. Un líder local de Gobierno en Línea en estas entidades subnacionales actúa como el responsable local de la implementación. Para producirse esta implicación se requiere de comunidades locales fuertes y de capacidades locales. Colombia reconoce que la insuficiente capacidad local es un desafío. Además, Colombia ha venido experimentando dificultades para alcanzar la eficiencia en materia de educación, incluyendo particularmente la educación primaria (OCDE, 2013; OCDE, BIRF, Banco Mundial, 2013). Si bien este es un desafío aparte, la falta de crecimiento del número de profesionales en TIC

durante la mayor parte de la última década, puede agravar aún más la situación desde el punto de vista de las TIC. Este “crecimiento ausente” contrasta con las altas tasas de crecimiento en el número de profesionales en TIC que se está produciendo en otras economías emergentes (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011).

A través del programa de Gobierno en Línea Territorial, el gobierno nacional pretende garantizar que la conectividad local mejorará el acceso y las capacidades a través de programas locales en las escuelas, alcaldías, juzgados, bibliotecas y hospitales. Liderados por Compartel, más de 2,000 telecentros locales fueron suministrados por todo el país, conocidos como Puntos Vive Digital. A partir de la más reciente reestructuración del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en 2012, Compartel ha sido nombrada Dirección de Conectividad. Dichos enfoques positivos se están extendiendo actualmente hacia las áreas más rurales y la selva amazónica. Esto parece ir totalmente en línea con los objetivos de inclusión descritos en la estrategia de “Vive Digital”. En algunos países de la OCDE como España, el uso de aprendizaje (*e-learning*) y de cursos en línea ha demostrado ser útil para el desarrollo de capacidades locales, apoyando la implementación de políticas nacionales de gobierno en línea. Otro ejemplo puede ser proporcionado por los municipios más desarrollados de Colombia, por ejemplo Bogotá, donde se producen prácticas útiles que se centran en el valor agregado. Actualmente existe poco intercambio formalizado de experiencias y conocimientos entre los niveles locales de gobierno, particularmente en el nivel municipal.

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Colombia reconoce que los niveles locales son claves para la interacción entre el Estado y los ciudadanos, y por ende también para la prestación y comunicación de servicios públicos. Colombia ha priorizado y mostrado progresos en la promoción de su agenda de Gobierno en Línea en los niveles locales de gobierno. La conectividad y la prestación de servicios han aumentado, y el desarrollo local de servicios en línea está creciendo. Tras haber delineado un ambicioso programa de transformación a través del programa de Gobierno en Línea para los niveles territoriales, el gobierno también está apoyando a los niveles locales de gobierno. Sin embargo, se puede hacer más para involucrar plenamente a los niveles locales de gobierno, fomentando el sentido de pertenencia y compromiso local. Los incentivos financieros no ha sido desarrollados totalmente, y el modelo operativo a menudo se basa en la ejecución local, en lugar de en la delegación de competencias. Para abordar estos temas, el gobierno podría contemplar:

- **Facilitar y aumentar el compromiso local con la prestación de servicios en línea.** El gobierno de Colombia ha llevado a cabo un fuerte impulso central para la prestación de servicios en línea. Si bien es necesario mejorar aún más la coherencia y el compromiso con la prestación de servicios en línea en los diferentes niveles de gobierno, la presencia de *representantes locales* de los diferentes niveles de gobierno podría ser contemplada, pudiendo ser incluidos en órganos relevantes del gobierno central o a través de reuniones de diálogo central-local. La Comisión Nacional podría ser un punto de partida para dichos procesos de diálogo y coordinación. Esto podría permitir una mejor coordinación y un mayor énfasis en las necesidades locales y por ende potenciar el compromiso con su implementación. También podría facilitar un *diálogo de abajo hacia arriba*, mejorando los mecanismos de coordinación vertical central-local.

Involucrar a los municipios en diálogos formalizados también puede sentar las bases para un mejor *intercambio de buenas prácticas* de los departamentos o ciudades de mayor desarrollo, tales como Bogotá o Barranquilla. Esto también podría organizarse

horizontalmente entre departamentos y municipios. También se podría fomentar el fortalecimiento de las *asociaciones municipales y departamentales*, debiendo ser valoradas. El desarrollo de una Red paralela de CIO de los gobiernos locales puede complementar la Red de CIO nacional basada en sectores.

En este frente, el gobierno podría trabajar para asegurar que el diálogo vertical entre los niveles centrales y locales se centre en *preguntas de prioridades claves*: ¿Dónde se necesita un *fortalecimiento de la gobernanza* de los marcos de interoperabilidad del gobierno en línea, y en el suministro de componentes y plataformas de prestación de servicio conjuntas? ¿Valdría la pena *incrementar simultáneamente la autonomía de los gobiernos locales* en la concreción de los beneficios sociales y económicos de las TIC, incluyendo garantizar la adopción, dirigiendo los esfuerzos a servicios en línea específicos para las circunstancias y usuarios locales, pasando de una ejecución de los servicios “orientada al agente” hacia una definición y gestión más autónoma de las políticas locales?

Los principios claves subyacentes deben *evitar superposiciones institucionales y duplicaciones innecesarias*, para garantizar el aprovechamiento de las *sinergias* entre autoridades y unidades similares o relacionadas. Teniendo un mayor conocimiento del nivel local y de las necesidades del mismo, también puede ayudar a definir cuál es el valor añadido de la prestación de servicios en línea y de telefonía móvil, garantizando así una mayor repercusión en las partes interesadas claves.

- **Alinear los criterios para la financiación nacional en todo el gobierno.** El gobierno central podría prestar mayor atención a garantizar una mejor coordinación y alineación de los criterios para la financiación nacional de las diferentes iniciativas locales. Los fondos son un instrumento importante *para garantizar la coherencia y facilitar el cumplimiento* de las estrategias nacionales, incluyendo las prioridades en la prestación de servicios en línea, la interoperabilidad y la transparencia, entre otras cosas. Seguir los mismos lineamientos y directrices será importante para lograr la plena *eficiencia* de las inversiones nacionales y adoptar un enfoque integrado hacia la prestación de servicios.

Administrar el uso de las TIC para un mayor impacto en el sector público

El gobierno de Colombia ha enunciado una serie de objetivos de políticas para conseguir un mayor desarrollo a través de la digitalización. A un nivel general de la sociedad, un mayor nivel de empleo y de competitividad son metas importantes. Una mayor eficiencia en la administración pública, una mejor calidad y una menor carga administrativa son metas más específicas orientadas a programas. Una mayor transparencia y participación también son esenciales para fortalecer la confianza en el gobierno y mejorar la rendición política de cuentas. El logro de estas metas requiere focalizarse en el impacto de las políticas. Esta sección versa sobre la eficiencia —tanto en la toma de decisiones como en la implementación— con el fin de aumentar el impacto.

Mejorar la eficiencia en el sector público significa reducir costes manteniendo el mismo producto o resultado, o aumentar o mejorar los servicios usando los mismos recursos.¹¹ Esto requiere de la adopción de medidas que puedan ser implementadas y posteriormente se vean reflejadas en los presupuestos o como mejoras en los servicios públicos. La mayoría de los países de la OCDE tienen que realizar esfuerzos considerables para conseguir beneficios financieros derivados del uso de las TIC en el sector público. Si bien Colombia puede haber llevado a cabo medidas que han contribuido a una mayor eficiencia del sector público, parece que no se han recogido adecuadamente datos para documentarlo. Aunque el monitoreo y el

progreso se miden con respecto a la implementación de soluciones técnicas, mejoras en los procesos y en la prestación de servicios, parece que no se hace énfasis suficiente en estimar los impactos reales: esto puede hacer surgir consideraciones adicionales sobre la recolección de datos e información. El uso de plantillas fáciles de comunicar sobre cómo medir el impacto puede apoyar la obtención de mejores datos.

Para concretar las ganancias en eficiencia en la implementación de las TIC se requiere identificar claramente dónde está el valor agregado. Tradicionalmente, las prácticas de la OCDE señalan que se producen posibles ganancias en eficiencia cuando los procesos pueden ser automatizados o rediseñados y liberándose recursos para otros proyectos; cuando los canales de prestación de servicios o la operación de los sistemas están totalmente cerrados; cuando los sistemas están consolidados; cuando se producen economías de escala entre entidades. El diseño de medidas presupuestarias y/o políticas para aprovechar plenamente estas mejoras sirve de apoyo para garantizar que las mejoras sean asignadas adecuadamente cuando son identificadas. Colombia podría mejorar aún más sus medidas de seguimiento y control y su proceso de evaluación de programas de la medición del impacto. Esto se está desarrollando actualmente dentro del gobierno, y el Programa de Gobierno en Línea está colaborando actualmente con el Departamento Nacional de Planeación en la mejora de las medidas de impacto en términos de ganancias financieras o reducciones de tiempos, así como en los beneficios democráticos tales como el incremento de la participación y la transparencia.

Las numerosas fuentes de financiación de los proyectos de TIC pueden complicar garantizar la coherencia en todo el gobierno, así como garantizar que los recursos sean priorizados correcta y consistentemente. Colombia está buscando asegurar la coherencia a través de la orientación estratégica y técnica centralizada de los proyectos. Sin embargo, las asignaciones presupuestarias y las medidas de desempeño podrían ir dirigidas más directamente al área de la digitalización. Así como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación se complementan mutuamente con respecto a la financiación, es importante garantizar la alineación de los principios rectores y de los mecanismos de seguimiento basados en resultados. A nivel de programas y proyectos, algunos países de la OCDE se han beneficiado en gran medida con la introducción del uso sistemático de modelos de casos de negocio, como Dinamarca (ver Recuadro C.6).

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Bastante avanzada en su pensamiento sobre el uso de las TIC por parte del sector público, Colombia es consciente de la importancia del impacto y la buena gestión para lograr resultados. Se han puesto en marcha una serie de buenas iniciativas, incluyendo herramientas sofisticadas de medición de desempeño. A medida que los instrumentos y datos van adquiriendo mayor madurez, Colombia está centrando su atención en medidas basadas en resultados. Lograr el equilibrio entre la relevancia, la calidad y los esfuerzos invertidos en la producción de datos es un desafío. A medida que Colombia avanza con su Manual de Implementación del Gobierno en Línea, necesitará mejorar la relevancia de estas medidas, centrando la atención en los productos y particularmente en los resultados. Dicho enfoque será fundamental para el desarrollo de futuras estrategias de TIC, prioridades basadas en programas del desarrollo e implementación de servicios en línea, así como para la gestión operativa de los proyectos de TIC. Para lograr esos objetivos, el gobierno podría contemplar:

- **Definir prioridades y mecanismos de seguimiento para medir los productos y resultados de los programas.** Con el fin de implementar la estrategia de Gobierno en Línea, Colombia ha desarrollado un marco integral que contiene una libreta de calificaciones con una serie de medidas claves, tales como accesibilidad y prestación

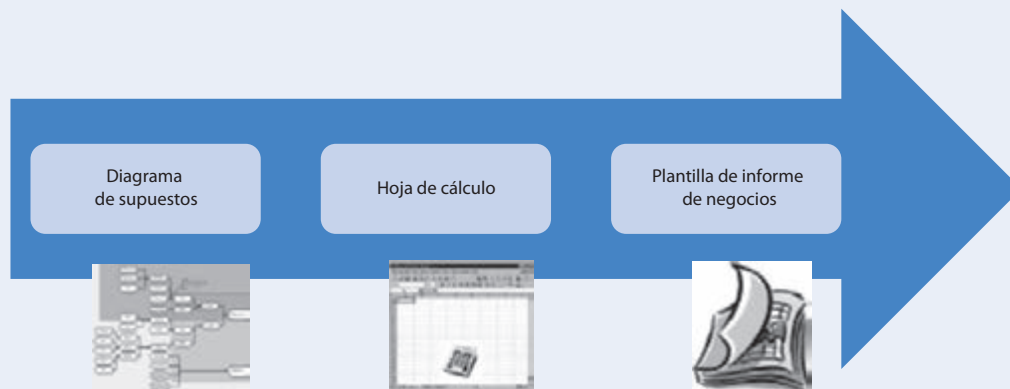
Recuadro C.6. El uso de casos de negocios en Dinamarca para administrar por impacto

El gobierno danés ha introducido el uso de un modelo de proyecto conjunto dirigido a proyectos de TIC de todos los órganos, asesores y proveedores del gobierno central, para mejorar las tasas de éxito de los proyectos de TIC del sector público. Complementando la metodología de proyectos comunes, el uso obligatorio de un modelo de casos de negocios común ha sido establecido como requisito clave para todos los proyectos de TIC que superen los 10 millones de coronas danesas (aproximadamente 1.35 millones de euros).

El propósito del modelo de casos de negocios es ofrecer un marco para valorar el valor agregado del proyecto propuesto, y aportar criterios sobre la implementación de los proyectos y la determinación de las ganancias estimadas. Al hacerlo, el modelo de casos de negocios busca garantizar mejores decisiones basadas en evidencias y una gestión óptima de los recursos en los proyectos de TIC. La presentación de informes estandarizados de todos los proyectos permite las comparaciones en todo el estado. El modelo de casos de negocios cubre análisis en una serie de temas, incluyendo:

- Fases del proyecto y transferencias funcionales transversales.
- El suministro de cifras financieras claves sobre costes y beneficios estimados (insumos y productos / salidas), y además de una vista estandarizada de los supuestos subyacentes, dándoles así a los decisores elementos suficientes para la toma de decisiones.
- Elaboración de presupuestos realistas como base para una mejor gestión de proyectos y de riesgos. El elemento de gestión de riesgos incluye ajustar los riesgos en función de promedios ponderados, o para proyectos más grandes por valores superiores a 60 millones de coronas danesas.
- Aclaración de riesgos financieros (junto con el análisis de riesgos clásico) a través del modelo de negocios.
- Concreción de beneficios y costes donde los controladores financieros son jugadores claves en el diseño, seguimiento y concreción de casos de negocios. Quién asume los costes y quién percibe las ganancias es información clave.

El uso del modelo de casos de negocios se organiza en torno a tres pasos del proceso, como se ilustra abajo, cubriendo el desglose de los supuestos en un diagrama, insertando los valores en una plantilla de hoja de cálculo, y aplicando la plantilla para los informes de negocios y de gestión:



Se introdujo un montaje de gobernanza fortalecido con el modelo de casos de negocios. Este incluye, entre otras medidas claves, una mejor gestión de los proyectos de alto riesgo; y el establecimiento del Consejo de Proyectos de Gobierno, que hace valoraciones cuantitativas de riesgos sistemáticas que tienen en cuenta la financiación, el alcance y las consecuencias, los recursos y competencias, la tecnología centrándose en la concreción de los beneficios. Las valoraciones de riesgos sistemáticas son complementadas por revisiones externas realizadas de acuerdo con las recomendaciones del Consejo de Proyectos de Gobierno.

Fuente: [Digitaliseringsstyrelsen \(2013\). Business Case. www.digst.dk/Styring/Statens-projektmodel/Statens-Business-Casemodel.](http://www.digst.dk/Styring/Statens-projektmodel/Statens-Business-Casemodel)

de servicios en diferentes plataformas. Reflejando de manera adecuada la madurez actual de los servicios en línea existentes, la libreta de calificaciones se centra particularmente en habilitar y suministrar servicios en línea. Los objetivos definidos y las fases de implementación reflejan una percepción de dónde es mayor el impacto, adaptado al nivel general de madurez. Sin embargo, lo que genera mayor impacto puede diferir entre regiones.

Una manera de reconocer y abordar las diferencias en el nivel local es explotar mejor el espacio para definir *prioridades sectoriales o locales* para los objetivos acordados. Esto requiere de habilidades y de orientación sobre cómo establecer y fundamentar las prioridades con datos sólidos, y cómo garantizar priorizaciones efectivas. Esto a su vez aumenta la relevancia de la prestación de servicios en línea y de telefonía móvil, particularmente dirigidos a las necesidades locales y comprometiendo a las partes interesadas locales. Existen varios órganos o redes de coordinación sectorial y central-local, y estos podrían ser puntos para iniciar la discusión sobre cómo ejecutar y enmarcar dichas prioridades.

- **Establecer una focalización más consistente en el impacto y el valor deseados.** El impacto y el valor son importantes junto con la información o los servicios que se prestan en línea, pero también lo son los resultados generales, tales como el dinero ahorrado, el crecimiento en sectores seleccionados, los mejores resultados en áreas generales de política o el incremento de la participación ciudadana. Poner el énfasis en el uso real y el valor agregado de la información y de los servicios prestados es esencial para priorizar recursos limitados. Los mecanismos de seguimiento y las herramientas de gestión para evaluar los resultados deben reflejar esto.

Varios países de la OCDE están usando *modelos de casos de negocios* exitosamente para estandarizar las evaluaciones del valor y de retorno de la inversión en todo el gobierno. El gobierno de Colombia debe estudiar si el *uso sistemático de casos de negocios* puede ser una herramienta efectiva para la administración de programas y proyectos de TIC, y para garantizar resultados.

Priorización de la prestación de servicios en línea

Gobierno en Línea, digitalización de los servicios públicos

El Portal del Estado Colombiano (www.gobiernoonlinea.gov.co) permite la interacción en línea de los ciudadanos y las empresas con el gobierno. El portal reúne información sobre servicios y también presta algunos servicios en línea. Si bien Colombia está clasificada en un puesto alto en términos de prestación de servicios en línea, los desafíos para la digitalización del sector público siguen siendo significativos. Si bien el nivel nacional de gobierno es el responsable de más de la mitad del gasto público, los municipios representan cerca de un tercio y prestan una parte importante de los servicios y trámites públicos; un ejemplo podría ser la solicitud de un permiso de una autoridad pública (ver también el Recuadro C.7). Nominalmente, más de tres cuartas partes de todos los procedimientos son prestados en los niveles locales de gobierno, quienes también experimentan las mayores dificultades con la digitalización, como se ilustra en la Tabla C.3.

La mayoría de los países de la OCDE han venido estableciendo servicios en “puntos de atención al cliente” usando portales integrados, para establecer una interacción adecuada con sus ciudadanos y empresas. Canadá es un ejemplo en este campo, con el establecimiento del portal nacional de servicios en línea, “*Service Canada*” (www.servicecanada.gc.ca/). España también ha desplegado un portal para los servicios en línea del gobierno, “060” (www.060.es).

Tabla C.3. **Prestación de servicios en línea, parcialmente en línea y fuera de línea publicados en el SUIIT de Colombia**

	Fuera de línea	Parcialmente en línea	En línea	Todos los trámites
Gobierno nacional	1 309	371	100	1 780
Gobierno territorial	5 764	531	36	6 331

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012g), *Trámites en línea SUIIT* (presentación no publicada).

Nota: Esta tabla muestra 8,111 trámites públicos incluidos en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIIT). Los niveles de gobierno nacional y territorial tienen en total 2,134 y 12,592 trámites. Los datos podrían estar subvalorados dado que algunas entidades territoriales pueden haber digitalizado servicios, pero no han suministrado todavía la información adecuada en el SUIIT. Los datos son actualizados continuamente por las autoridades; se proyecta ver un aumento considerable en los niveles territoriales ya desde 2013 con el programa de Gobierno en Línea Territorial).

El suministro de una vista completa de los servicios prestados, organizándolos en torno a eventos de la vida cotidiana, temas claves de alta relevancia o temática, servicios segmentados, o incluso prestación de servicios personalizados y situacionales, parece ser una buena práctica que está surgiendo en los países de la OCDE, entre otros. Colombia entiende plenamente el valor de dichas buenas prácticas, lo que ya se refleja en el desarrollo continuo de su portal de Gobierno en Línea (ver Figura C.4). Colombia tendrá que continuar sus esfuerzos para garantizar la implementación de servicios en línea en todos los niveles de gobierno.

Centrarse en la implementación de servicios en línea de alto impacto

De los más de 8,000 trámites del sector público (que cubren una serie de servicios y procesos) registrados, menos del 2% están disponibles en línea totalmente en todos los niveles de gobierno, según la información publicada en el SUIIT. Si bien análisis adicionales pueden indicar que estos trámites, seleccionados para ser digitalizados inicialmente, son los más importantes, más usados, y los que más valor crean, esto puede indicar que no se han aprovechado plenamente las potencialidades del uso de las TIC. Una vista completa de todas las transacciones y costes transaccionales por servicios en los canales aplicados sería el punto de partida óptimo. Esto apunta a un gran desafío en el proceso de digitalización en sí mismo, pero también hacia la importancia de determinar y priorizar qué servicios deben ser provistos en línea en el futuro, y a qué ritmo. Colombia, a través del programa Gobierno en Línea Territorial, ha aumentado la atención hacia la implementación local como parte del Manual de Implementación del Gobierno en Línea, a través del fortalecimiento de las capacidades, instituciones y servicios locales.

El Manual de Implementación se centra particularmente en la prestación de servicios a los usuarios. Este énfasis en “el punto de atención al cliente” parece adecuado para garantizar la interacción con los ciudadanos y las empresas poniendo de manifiesto el valor agregado de las TIC, particularmente en el nivel local. Sin embargo, el gobierno de Colombia es consciente de que necesita complementar estos esfuerzos con un fortalecimiento de la organización interna del sector público, incluyendo un intercambio y un uso más fluido de los datos y de la información en el conjunto del gobierno. Por lo tanto, actualmente se están desarrollando acciones directas para apoyar esto.

Muchas ciudades y municipios se están enfrentando a desafíos paralelos referentes a cómo priorizar entre iniciativas de puntos de atención al cliente y oficinas administrativas internas entre otras cosas, con recursos y habilidades limitadas. Como se ilustra en la Figura C.4,

Figura C.4. El portal de Colombia: Gobierno en Línea



Fuente: <https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest> (visitado el 27 de mayo de 2013).

Note: El portal muestra una serie de posibles puntos de ingreso para facilitar el acceso del usuario a la información: las tabletas muestran puntos de ingreso para ciudadanos, empresas, servidores públicos o jóvenes; las tres imágenes principales ilustran que los servicios y la información están organizados de acuerdo a circunstancias cotidianas, temas de interés y participación en línea con el gobierno.

la implementación local todavía está centrada en atender los aspectos fundamentales correctamente. Si bien la prestación de servicios locales en línea parece ser un gran desafío, no parecen haberse desarrollado criterios específicos para orientar la priorización y la implementación de los servicios en línea interactivos y transaccionales. Esto implica que los recursos no necesariamente sean gastados donde se vaya a producir el más alto impacto o donde pueden atraer y motivar al mayor número de usuarios. Colombia es consciente de la necesidad de priorizar los servicios de alto impacto, pero puede dedicar atención adicional a concretarlo en términos operativos. Otros países de la OCDE enfrentados a desafíos similares también han buscado centrarse en servicios de alto impacto en sus esfuerzos de digitalización, por ejemplo España y México (ver Recuadro C.8).

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Colombia está logrando avances rápidos en la prestación de sus servicios públicos, incluyendo particularmente su prestación de servicios en línea. El país se ha comprometido a acelerar la transición del suministro de servicios básicos y de información en línea, hacia servicios transaccionales y transformacionales. Esto requiere de esfuerzos coordinados tanto

Recuadro C.7. Gobierno en Línea Territorial: impulsando su implementación

El programa de Gobierno en Línea Territorial apoya a los gobiernos locales en la implementación de servicios públicos en línea. Esto se hace en varios niveles, por medio de subsidios generales, a través programas amplios de la sociedad de la información, y también a través del suministro directo de componentes habilitantes y de asistencia directa en la implementación de servicios específicos seleccionados.

A través del establecimiento de la Herramienta Transaccional, el gobierno nacional ayuda a los niveles locales de gobierno a avanzar bajo la Agente de Conectividad de Gobierno en Línea. La herramienta permite a los niveles locales de gobierno diseñar y modular servicios en línea integrados. Usando una plataforma web, esta herramienta ayuda a garantizar la alineación con los estándares nacionales, por ejemplo en materia de seguridad. También ayuda a organizar el proceso de documentación de la prestación de servicios en línea, habilitando nuevamente la reutilización de componentes y su funcionamiento como un repositorio de conocimientos. La Herramienta Transaccional es un paso importante para impulsar la capacidad local para prestar servicios de gobierno en línea y sustentará a los niveles locales de gobierno para el logro de sus objetivos. La herramienta fue donada al gobierno de Colombia por la Federación Colombiana de Municipios a finales de 2012. Los siguientes son los requisitos mínimos que deben cumplir los niveles locales de gobierno:

- Publicación en el sitio web de la información básica sobre su desempeño y resultados.
- Herramientas habilitadas para solicitudes ciudadanas (Buzón de correo / chat de Solicitudes y Reclamos, redes sociales).
- Suministro de certificados electrónicos para usuarios o empleados.
- Implementado al menos un trámite o servicio electrónico.
- Participación o implementación de al menos una cadena de servicios o tienda de una sola parada.
- Implementación de al menos un servicio de intercambio de información.
- Implementación de al menos un ejercicio de participación.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, *Estrategia de Gobierno en Línea Territorial* (presentación no publicada); Gobierno de Colombia (2013), *Good practices, Dialogue on South-South cooperation* (documento de trabajo no publicado); y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2013), *Gobierno en Línea en el orden Territorial, Anexo 9, Documento Técnico* (documento de trabajo no publicado).

Note: El gobierno ha desarrollado una Herramienta Transaccional de Gobierno en Línea para facilitar la prestación de servicios en línea localmente, con 3 servicios locales pre-configurados para 2012. La implementación y documentación total siguen siendo un desafío.

Recuadro C.8. Identificación de la prestación de servicios de alto impacto en España y México

2007/11: la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos en línea

El progreso reciente más significativo en España en lo que respecta al uso de las TIC por parte del sector público, tuvo lugar con la promulgación de la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos en línea. La ley otorgó a los ciudadanos un gran número de derechos y estableció una serie de requisitos mínimos que deben cumplir las entidades públicas, tanto en términos de servicios de punto de atención al cliente como en materia de interoperabilidad y de procesos administrativos. Este incremento en la prestación de servicios públicos en línea, llevó a la necesidad de priorizar los esfuerzos de digitalización en la fase de implementación, para otorgar mayor prioridad a servicios con mayor impacto.

Tan pronto fue publicada la ley, el gobierno español centró su medición de impacto en torno al volumen de transacciones. Alrededor de 155 procedimientos cubren el 75% del volumen total en el gobierno español. De estos, el 45% ya estaban totalmente adaptados a los requisitos de la ley. Los ministerios de Hacienda, Salud, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria, Turismo y Comercio, y Desarrollo, abarcaban el 77% de todos los procedimientos adaptados con alto impacto. Los procedimientos no adaptados con alto impacto fueron fundamentalmente en los ministerios del Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria, Turismo y Desarrollo, cubriendo el 63% de los procedimientos de alto impacto restantes. Esto ayudó a identificar las áreas más importantes en las cuales centrarse.

Recuadro C.8. Identificación de la prestación de servicios de alto impacto en España y México (continuación)

Si se contemplaran solamente los 23 procedimientos con el más alto impacto, estos por sí solos podrían garantizar el 48% del volumen transaccional total. Si bien un enfoque legislativo general a la implementación del gobierno en línea puede parecer amplio, concentrarse en el mayor impacto puede ayudar a alcanzar mejores resultados en una fase inicial del proceso. No obstante, este enfoque no garantiza una concentración en procedimientos o procesos de mayor coste, ni garantiza que la prestación en línea de dichos servicios sea seguida de hecho por su uso subsiguiente. Sin embargo, sí garantiza que un alto número de puntos de interacción del gobierno ya han sido digitalizados y es más fácil acceder a ellos. Por consiguiente, focalizarse en servicios públicos en línea que tengan un gran impacto parece ser una buena práctica.

La priorización de los servicios de alto impacto fue seguida por una implementación masiva de servicios en el nivel nacional. Desde diciembre de 2009, el 92% de los servicios del gobierno nacional también están disponibles en versión en línea y se estima que el 75% de los servicios en línea están disponibles en el nivel regional.

El modelo de valor mexicano

México ha relanzado su portal nacional para los ciudadanos, gob.mx, en torno al concepto básico de “búsqueda”. En colaboración con la compañía de búsquedas Google, una nueva interfaz también garantizó una arquitectura abierta subyacente completamente nueva para información sobre la prestación de servicios públicos. Esto también incluyó el suministro de “widgets” de búsqueda de gobierno en varios sitios web públicos, incluyendo más de 600 portales, para ampliar aún más las bases de datos. El gobierno mexicano de entonces ha usado esta nueva infraestructura de información para recolectar datos sobre las búsquedas en internet relacionadas con el sector público. Con alrededor de 140,000 a 160,000 búsquedas diarias o aproximadamente 44 millones de búsquedas al año, ha permitido al gobierno tener una idea más clara de cuáles son las necesidades sociales que están buscando los ciudadanos, y qué lenguaje usan para describirlas. También le proporciona al gobierno información sobre los cambios en las preocupaciones de los ciudadanos, permitiendo la creación de “temas de búsqueda más comunes”.

El gobierno también usó los nuevos datos para dar mejores herramientas a los gobiernos locales, a fin de monitorear las necesidades de sus ciudadanos, mejorando así el diálogo y la focalización por parte de las administraciones públicas en los ciudadanos. Estos datos le han permitido al gobierno fijar prioridades a futuro sobre lo que implica mayor valor para sus ciudadanos, incluyendo que servicios *no* prestar en línea. Si bien la población de datos probablemente sea algo limitada en relación con la población total, este enfoque garantiza centrarse en el valor para el usuario. El conocimiento de las necesidades de los usuarios también hace que la adopción de los servicios sea más probable, y por lo tanto mejora las condiciones básicas para establecer un caso de negocios bien fundamentado para la prestación de servicios públicos en línea.

Fuente: Gobierno de España (2007), *Ley 2007/11, Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, Plan de Actuación*, www.socinfo.es/contenido/seminarios/herramientas/Plan_de_Actuacion.pdf; y entrevista con el gobierno mexicano (2012).

en los puntos de atención al cliente como en las oficinas administrativas internas. Colombia es consciente de esto y ha lanzado iniciativas para abordar los desafíos. El portal nacional está bien desarrollado y está siendo mejorado a través de esfuerzos continuos para aumentar la prestación de servicios. Particularmente, las soluciones nacionales para apoyar la prestación de servicios locales también son fundamentales en este tema, aunque el compromiso local y los servicios conectados siguen siendo un desafío. Continuar con la digitalización requerirá de concentración y esfuerzos priorizados. Para mejorar su capacidad y lograr sus objetivos en la prestación de servicios integrados, el gobierno de Colombia podría contemplar:

- **Implementar medios para lograr una mayor coherencia entre sus políticas y sus procesos e instrumentos presupuestarios.** Colombia ha introducido algunos incentivos y estímulos financieros para fomentar el uso de las TIC en el sector público. El uso de la selección competitiva de proyectos, la co-financiación y de las rentas por concepto de impuestos locales para financiar inversiones en TIC son algunos ejemplos.

La creación del nuevo sistema de regalías financiado por las rentas mineras, donde el 10% de las rentas se asignan a inversiones en ciencia, innovación y TIC, fomenta la digitalización, aunque puede ser difícil medir la eficiencia global y los retornos de los proyectos financiados. Sin embargo, generalmente parece haber poca relación entre la proporción de impuestos locales gastados, transferencias nacionales a los niveles locales, financiación de proyectos y el impacto logrado en la implementación de las políticas.

- Un *uso de incentivos* más sistemático debe buscar garantizar aumentos del impacto, en lugar de redistribución financiera. Los casos de negocios de alta calidad pueden ayudar a demostrar el valor financiero de los proyectos de TIC, permitiendo el progreso *alineando la elaboración de presupuestos y estrategias aún más estrechamente*. Colombia debe garantizar la coherencia entre los modelos de financiación usados para asignar los recursos y los incentivos aplicados. Es importante que se establezca un modelo claro para compartir inversiones y beneficios de los proyectos de TIC. Por ejemplo, la implementación total de componentes o servicios conjuntos básicos podría apalancarse a través de *reducciones presupuestarias* bien fundamentadas de las transferencias generales organizadas en fases, reflejando una mayor eficiencia, cuando existe un caso de negocios sólido y financieramente positivo. Sin embargo, los modelos existentes de co-financiación y de evaluación del impacto pueden funcionar mejor si se destinan a la financiación de proyectos basados en fondos, con el fin de mantener los incentivos correctos para fomentar buenos proyectos. También se podría contemplar incentivar la secuenciación de pagos, haciendo que la financiación dirigida dependa del logro de objetivos críticos. Esto va en línea con la necesidad de evaluar las responsabilidades y los procesos relacionados con la financiación de los proyectos de TIC y de sistemas de información.
- Mejorar la *calidad y relevancia de los datos* para apoyar la implementación en todos los niveles de gobierno. El gobierno reconoce que se necesita prestar más atención a la implementación de las metas ambiciosas planteadas. Será crucial evaluar los progresos e identificar áreas de estancamiento, así como la calidad y la relevancia de los datos subyacentes. La recientemente creada Comisión Nacional Digital y de Información Estatal parece estar bien posicionada e integrada para asumir esta tarea.

Garantizar *datos de alta calidad y la evidencia necesaria* para tomar buenas decisiones, apoyará la correcta determinación de la implementación. Será necesario crear, consolidar y analizar la información correcta del sector público para apoyar la definición de políticas públicas y la prestación de servicios. Además de la Comisión Nacional, la red de CIO también puede ser un buen lugar para sostener discusiones, sobre cómo mejorar la identificación y la recolección de datos sobre el uso estratégico de las TIC dentro de las áreas sectoriales. Esto también incluye proveer *buenas evaluaciones* y la *contabilización de las inversiones en TIC* de una manera transparente, en todos los niveles de gobierno, para garantizar la plena rendición política de cuentas de los gastos y resultados. Entre las prácticas líderes se incluyen portales de transparencia con datos disponibles en tiempo real sobre el progreso y el gasto de las diferentes autoridades en todos los niveles de gobierno. Por lo tanto, contar con datos de alta calidad puede apoyar la implementación y la rendición de cuentas.

Los desafíos de intercambiar y compartir información: coherencia y fluidez en la interoperabilidad

Colombia ha venido trabajando en la interoperabilidad y administración de la información pública durante la última década, siendo el principal soporte legal el Decreto 1151 de 2008 que

describe el programa de Gobierno en Línea.¹² Colombia define la interoperabilidad como “el ejercicio de colaboración entre organizaciones para intercambiar información y conocimientos en el contexto de sus procesos de negocios, con el fin de facilitar la prestación de servicios en línea a los ciudadanos, las empresas y otros”. (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2010).

En consonancia con el creciente avance de los servicios en línea, el Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1, hace particular énfasis en los servicios interactivos y transaccionales y en la participación, donde los primeros manuales de implementación buscaban establecer la presencia en línea y el suministro de información básica. El establecimiento de servicios interactivos y transaccionales con intercambios fluidos de datos e información organizados en torno a los ciudadanos requiere de interoperabilidad y de estándares acordados en el conjunto del gobierno. Esto, a su vez, crea valor agregado para los usuarios a través de servicios públicos más simples y menos onerosos.

El Marco Nacional de Interoperabilidad

El gobierno de Colombia ha establecido una serie de iniciativas que constituyen su Marco Nacional de Interoperabilidad. El marco incluye políticas, lineamientos o directrices, estándares y soluciones transversales. El marco cubre cinco dominios de interoperabilidad: los aspectos político-legales, los socio-culturales, los organizacionales, los semánticos, y los aspectos técnicos. El marco colombiano está sustentado en una serie de principios claves para la interoperabilidad, mostrando un alto nivel de entendimiento conceptual de los beneficios estratégicos de la interoperabilidad (ver Recuadro C.9).

Recuadro C.9. Principios claves para la interoperabilidad en Colombia

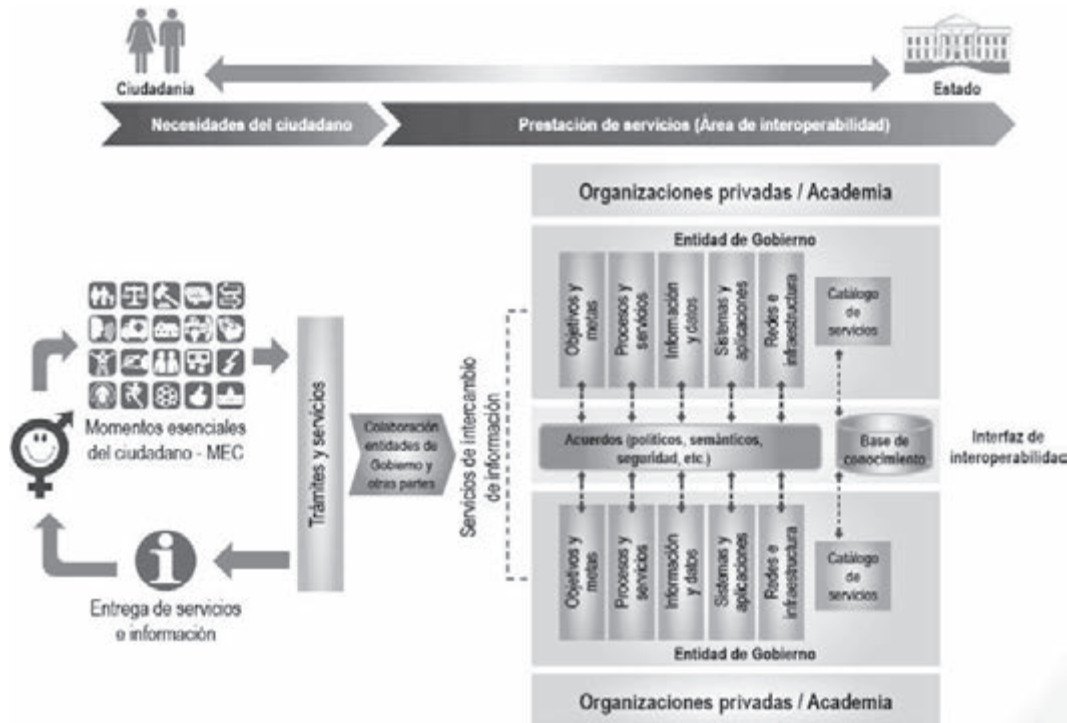
La versión 2010 del Marco de Interoperabilidad describe los principios claves para el trabajo:

- *Focalización en los ciudadanos* al desarrollar servicios y garantizar la interoperabilidad;
- *Gestión estratégica de la información*, gestionando la información como un activo que agrega valor;
- *Cobertura y proporcionalidad*, garantizando la interoperabilidad a todos los niveles de gobierno y socios privados;
- *Seguridad, protección y preservación de la información*, respetando la privacidad de los ciudadanos y de las empresas;
- *Colaboración y participación*, esquemas de interoperabilidad que promuevan los sistemas y usos conjuntos de la información;
- *Simplicidad*, respondiendo a las necesidades de los usuarios, evitando la complejidad administrativa innecesaria;
- *Neutralidad y adaptabilidad tecnológica*, garantizando plataformas técnicas que habiliten la conectividad;
- *Reutilización*, en términos de sistemas, servicios y soluciones, así como de datos e información;
- *Confianza en la información*, garantizando que los ciudadanos y empresas pueden confiar en los servicios prestados;
- *Efectividad en materia de coste*, garantizando que los beneficios de los servicios justifican su costes.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010), *Marco de Interoperabilidad para Gobierno en Línea, versión 2010*, www.intranet.gov.co/images/fbfiles/files/marco_de_interoperabilidad_gel.pdf (visitado el 10 de mayo de 2012).

Colombia ha adaptado un enfoque de la interoperabilidad basado en la orientación, el soporte y la responsabilidad local. Esto a su vez resalta la necesidad de acuerdos intergubernamentales así como de la promoción local y el compromiso con los principios y estándares de interoperabilidad. La Figura C.5 ilustra el enfoque global de la coordinación de la interoperabilidad a través de acuerdos. Estas tareas están dentro del mandato de la Comisión Nacional (ver sección anterior). La garantía del funcionamiento totalmente efectivo de la Comisión también es una preocupación clave en lo que respecta a la interoperabilidad.

Figura C.5. Modelo de prestación de servicios e intercambio de información



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010), *Marco de Interoperabilidad para Gobierno en Línea, versión 2010*, www.intranet.gov.co/images/fbfiles/files/marco_de_interoperabilidad_gel.pdf (visitado el 10 de mayo de 2012).

Nota: La figura muestra desde arriba: la relación entre las necesidades de los ciudadanos y las áreas de interoperabilidad, las áreas de entrega de servicios. Las necesidades de los ciudadanos están estructuradas en torno a momentos esenciales de la vida, servicios de información y servicios y procedimientos públicos. Las áreas de la interfaz de interoperabilidad están estructuradas en torno al sector público y sus socios, resaltando la necesidad de acuerdos de interoperabilidad entre las autoridades públicas sobre temas como estándares políticos, semánticos y técnicos, en todas las capas de la arquitectura del gobierno.

Por lo tanto, el marco demuestra que el gobierno de Colombia es consciente de la importancia de garantizar la interoperabilidad. Sin embargo, dado que los estándares no son obligatorios, los estímulos para la colaboración no están operando plenamente, y los acuerdos aún no son funcionales o no se han establecido, el trabajo depende en gran medida de la orientación conceptual y técnica. Para lograr la interoperabilidad se requerirá de dirección y dedicación adicionales, tanto en lo referente a la implementación práctica de los servicios en los niveles operativos entre sectores, pero también particularmente en la oficina administrativa interna del gobierno. Como en el caso de la mayoría de los países de la OCDE, Colombia todavía está experimentando obstáculos de interoperabilidad, tales como el difícil acceso a la información,

Recuadro C.10. El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en España

En octubre de 2012, España publicó el último de los 11 estándares de interoperabilidad técnica, con el fin de sustentar el Esquema Nacional de Interoperabilidad según lo estipulado por la Ley 11/2007 y regulado posteriormente por el Decreto Real 4/2010. Los estándares de interoperabilidad técnica, directrices de aplicación y demás documentación soporte están disponibles ahora en el Portal Nacional de Gobierno en Línea, <http://administracionelectronica.gob.es>.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad se estableció para apoyar intercambios de información más racionales, reducir costes y eliminar duplicidades. Los estándares técnicos se aplican a todos los niveles de gobierno y fueron desarrollados mediante amplia colaboración entre la Administración General, las Comunidades Autónomas, los Gobiernos Locales (FEMP), Universidades (CRUE), y el poder judicial (EJIS), bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La Ley 11/2007, entre otras cosas, les otorgó a los ciudadanos el derecho de elegir su canal preferido de entrega de servicios y de comunicación con la administración pública, y de no tener que suministrar la misma información más de una vez. Para concretar esto, se necesitaba un alto nivel de interoperabilidad. Ahora se han establecido estándares técnicos dentro del Esquema Nacional de Interoperabilidad para apoyar la interoperabilidad:

- Catálogos de estándares (http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022113.pdf),
- documentos electrónicos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13169),
- digitalización de documentos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13168),
- archivos electrónicos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13170),
- firma y certificados electrónicos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13171),
- protocolos para la mediación de datos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10049),
- relaciones entre modelos de datos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10050),
- gestión de documentos electrónicos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048),
- requisitos de conexión de red de comunicaciones de la administración pública (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13173),
- procedimientos de copia auténtica y conversión (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13172),
- modelos de datos para intercambio de partidas de registro (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13174).

Con base en la red de infraestructura conjunta del sector público, SARA, los servicios se prestan de conformidad con los estándares legales del Esquema Nacional de Interoperabilidad, que estipulan servicios de infraestructura coherentes en todos los niveles de gobierno. Esto incluye por ejemplo servicios claves tales como la firma electrónica (@firma), notificaciones electrónicas, y motores para la generación de archivos y formularios digitales (G-Inside). Con SARA como el núcleo del sistema español de interconectividad e intercambio de informaciones, España está trabajando actualmente en el ulterior desarrollo de estándares técnicos de interoperabilidad para garantizar plenamente la reutilización de la información del sector público.

Con la transición prevista de la red SARA a través de su actualización y mejora a IPv6, España está preparando una importante infraestructura para el uso potencial de computación pública en todas las administraciones.

Fuente: Gobierno de España (2012), *Estándares Técnicos y Servicios Comunes para Facilitar la Interoperabilidad en las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Observatorio de Gobierno en Línea, http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022567.pdf (visitado el 8 de abril de 2013); SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones), Red de Telecomunicaciones de las Administraciones Públicas de España, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Observatorio de Gobierno en Línea, http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_020002712.pdf (visitado el 8 de abril de 2013).

un bajo y oneroso nivel de reutilización de datos, acceso limitado a la generación de servicios basada en datos, el análisis de datos así como bajos niveles de calidad y consistencia de los mismos (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011).

Facilitadores comunes de servicios públicos

Colombia ha buscado apoyar y complementar el Marco Nacional de Interoperabilidad a través de una serie de facilitadores operativos comunes, provistos para ser usados en todos los niveles de gobierno. Para que las metas de interoperabilidad sean operativas, y para aumentar la conciencia y compartir conocimientos en todo el gobierno, se estableció el Portal de la Intranet Gubernamental (www.intranet.gov.co). El portal suministra información y una serie de servicios a las entidades, tales como soporte en la provisión de sitios web, tanto para partes específicas del sector público como para los niveles territoriales; información sobre servicios y trámites en todos los niveles de gobierno (el SUIIT, ver también el Recuadro C.11); orientación y soporte en materia de interoperabilidad, incluyendo también un portal de lenguaje conjunto (lenguaje.intranet.gov.co). Además de esto se prestan servicios específicos de infraestructura, tales como banda ancha de alta velocidad, centros de datos y servicios telefónicos internos y externos de atención al cliente. De hecho, se han desarrollado y están operando un gran número de componentes del Marco de Interoperabilidad que funcionan bien, si bien su uso varía.

Recuadro C.11. El SUIIT: Sistema Único de Información de Trámites

El SUIIT es un sistema de información que administra los trámites y servicios del sector público colombiano, creado por la Ley 962 en 2005. El portal www.suiit.gobiernoenlinea.gov.co está integrado en el portal del estado, y es administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en alianza estratégica con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el programa de Gobierno en Línea.

El SUIIT permite integrar información sobre los trámites y servicios de las entidades de la administración pública, para ofrecer una plataforma centralizada en línea para todos los requisitos del sector público. Todas las autoridades, instituciones y empresas públicas de todos los niveles de gobierno deben registrar sus trámites. Se designan administradores en las entidades. A 2012, el SUIIT tiene registrados 8,111 de los 14,726 trámites de todos los niveles de gobierno.

Un trámite se define como los pasos que un usuario tiene que dar para adquirir un derecho o para cumplir con una obligación. Un servicio se define como un conjunto de acciones o actividades que agrega valor a los usuarios del servicio, y por lo tanto también para las funciones públicas que lo prestan.

El SUIIT busca ofrecer información actualizada para facilitar los trámites y servicios, pero en la práctica no apoya la gestión de los procesos. Aun así, el SUIIT ofrece una imagen de los procesos existentes, permitiendo trabajos adicionales en la arquitectura de la prestación de los servicios públicos.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (n.a.), *SUIIT, Material de Capacitación Auto-dirigida*, www.suiit.gobiernoenlinea.gov.co y www.gobiernoenlinea.gov.co (visitado el 12 de febrero de 2013).

Varios países de la OCDE están suministrando soluciones operativas directas para la interoperabilidad y los servicios transaccionales, como por ejemplo generadores de formularios electrónicos o varios registros nacionales claves seleccionados (ver el caso de España arriba). Colombia también ha adoptado esos enfoques, por ejemplo con la Herramienta Transaccional mencionada antes, pero también con el establecimiento del Tramitador en línea

(www.tramitador.gov.co). Esta parece ser una forma innovadora de estandarizar la prestación de servicios públicos, integrando funciones seleccionadas de las oficinas administrativas internas del nivel nacional. Sin embargo, impulsar la prestación de servicios en línea desde el centro puede ser complicado entre ministerios, y adicionalmente en los niveles locales de gobierno. El inicio y el despliegue de ese trabajo requiere de buenas medidas para determinar qué servicios prestar en línea, y para priorizar dónde proporciona más valor la interoperabilidad. En varias áreas, la regulación es generalmente compleja y necesitará de conocimientos internos particulares, lo que puede ser difícil de replicar de manera estandarizada. Esto, junto con la identificación de las medidas a ser aplicadas para garantizar un progreso de alto impacto en la implementación, parecen ser temas importantes que deben aclararse cuando se reúna la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal.

Actualmente, el cumplimiento de las directrices generales de arquitectura al prestar servicios públicos en línea es, particularmente, un tema de relevancia y compromiso local. Pocas de las directrices son obligatorias y aún están pendientes de aclararse, así como la forma en la que la Comisión Nacional puede abordar este tema por sí sola bajo su actual mandato, como se comentó más detalladamente antes. Si bien se está estableciendo actualmente un ambicioso programa de contratación (ver Anexo A), parece que hasta ahora solo se le ha prestado una atención limitada a la contratación de las TIC. En otros países, como México, el uso de estándares obligatorios en la contratación de TIC ha sido implementado con éxito. Además, si bien la responsabilidad local total por la organización de la prestación de servicios puede tener sentido para mejorar la rendición local de cuentas y mejorar la asignación local de recursos en un ambiente del sector público fuera de línea, esto cambia al digitalizar la prestación de servicios públicos junto con las definiciones de la infraestructura y los bienes públicos. Los componentes claves de la infraestructura digital se vuelven vitales para acelerar la implementación y garantizar la coherencia. Esto incluye políticas y estándares nacionales de interoperabilidad.

Colombia se preparó para la firma digital a través de la Ley 527 de 1999, pero todavía no se han puesto en funcionamiento soluciones generales, si bien se han desarrollado algunas soluciones y servicios de firma, por ejemplo en el área de impuestos. En el área de la salud también se ha desarrollado otro importante componente de infraestructura, el sistema electrónico de facturación y pagos. Una serie de países de la OCDE se han beneficiado de la centralización de los servicios de infraestructura, entre otros, no solo habilitando componentes de infraestructura compartidos legalmente, sino suministrándolos. Un componente clave como la autenticación digital está entre los pilares importantes para garantizar la confianza en y la credibilidad de las operaciones en línea del gobierno. Los temas relacionados con los tipos de infraestructura o de soluciones tecnológicas que pueden ser centralizados y aquellos que pueden abrirse al mercado, se podrían tratar en el componente de TIC del eventual plan de implementación de la Revisión de Gobernanza Pública (RGP) para Colombia.

Recuadro C.12. Compartir registros y datos: ejemplos escandinavos

Noruega: el Centro de Registro Brønnøysund compartido

El Centro de Registro Brønnøysund en Noruega es una agencia administrativa responsable de una serie de esquemas nacionales de control y registro para las empresas y las industrias. El objetivo global del centro es mejorar las condiciones para la seguridad financiera y la eficiencia de las empresas y las industrias, y para el público en general. El Centro de Registro Brønnøysund desempeña una importante tarea coordinando las obligaciones de presentación de informes de las empresas y de las industrias. El objetivo es evitar la recolección y el registro superfluo de información, lo que aliviará especialmente la carga de trabajo para las pequeñas y medianas empresas. El Registro de las Obligaciones de Presentación de Informes de las Empresas cataloga la información que se requiere en los diferentes registros y órganos públicos de los operadores

Recuadro C.12. **Compartir registros y datos: ejemplos escandinavos** (continuación)

comerciales, y compara los formularios expedidos por los diversos órganos. Si dos o más autoridades o agencias públicas hacen el mismo tipo de preguntas al mismo tipo de compañías, estos órganos deben cooperar de manera que sus preguntas sean formuladas solo una vez. La Ley relacionada con el Registro de las Obligaciones de Presentación de Informes estipula que las autoridades y agencias públicas tienen que cooperar.

El Centro de Registro Brønnøysund ejecuta varios registros electrónicos nacionales. Los principales son el Registro de Bienes Muebles Hipotecables, el Registro de Empresas Comerciales, el Registro Central de Coordinación de Personas Jurídicas, el Registro de Cuentas de Compañías, el Registro de Quiebras, y el Registro de Liquidaciones Matrimoniales.

Dinamarca: consolidación de datos básicos para todas las autoridades

El gobierno danés lanzó recientemente una nueva estrategia de gobierno en línea transversal para todo el gobierno, La Ruta Digital para el Bienestar Futuro (*The Digital Path to Future Welfare*). La estrategia se centra, entre otras cosas, en la consolidación de datos básicos. Una pequeña parte de la gran cantidad de datos del sector público son denominados datos “oficiales”, datos básicos que deben ser usados una y otra vez en todo el sector público. Estos datos básicos facilitan una mayor eficiencia en la administración a través de la reutilización y el menor reingreso repetido de los datos, gestión *más* rápida para los ciudadanos y las empresas, y apoyo a la eficiencia global de la sociedad. Esto también requiere de una mayor fiabilidad y calidad de los datos básicos. Y estos necesitan ser accesibles en todo el sector público para todas las autoridades pertinentes.

Los datos básicos son datos oficiales que cubren la información fundamental necesaria para una administración efectiva del sector público, pero también por ejemplo para el desarrollo de servicios privados por parte de las empresas. Los datos básicos son estandarizados a través de un registro nuevo y nueve registros existentes en las siguientes áreas:

- Geografía, carreteras y bienes raíces,
- Propiedades, vivienda, edificaciones y direcciones,
- Identidad personal, residencia y relaciones familiares,
- Compañías y sus personas claves relacionadas,
- Ingresos personales, activos y educación.

Dado que la demanda de los datos básicos está aumentando el desarrollo de nuevas soluciones digitales, también aumenta la presión sobre la capacidad existente para la distribución de datos. Por lo tanto, el gobierno danés establecerá en 2013 un Distribuidor Conjunto de Datos para garantizar la distribución eficiente de los datos básicos de los principales registros a las autoridades de manejo de casos en las diferentes áreas sectoriales.

Las áreas para mejor interoperabilidad, distribución y reutilización de datos han sido seleccionadas, prestandole especial atención a la demanda del sector público y privado. Por ende, mientras ofrece una mejoría en la calidad, se estima que la iniciativa demostrará un caso de negocio positivo en un plazo de tres años, además de ganancias adicionales en el sector privado.

Fuente: OCDE (2005), *E-Government Studies, Norway*, OECD Publishing, París; el Centro de Registro Brønnøysund, www.brreg.no, visitado el 3 de mayo de 2013; Gobierno de Dinamarca, Regiones de Dinamarca, Gobierno Local Dinamarca (2011), *The Digital Path to Future Welfare*, www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~media/Files/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengeligt_engelsk_strategi.ashx; Regeringen (2012), *Gode grunddata til alle*, www.digst.dk/Loesninger-og-infrastruktur/~media/Files/L%C3%B8sninger%20og%20infrastruktur/grunddata/Grunddatatilallekvstogeffektiviseringokt2012.ashx.

Alineación de la gestión de la información a través de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal

Con el diseño de la nueva estructura de gobernanza, Colombia ha fortalecido la colaboración entre instituciones nacionales claves como el DANE, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación. Esto también ha significado la aclaración de la responsabilidad nacional por la infraestructura, para impulsar el desarrollo de los estándares de interoperabilidad, y también para el desarrollo de lineamientos y requisitos para el uso de sistemas de información y de TIC en todo el gobierno. Sin embargo, los mecanismos de gobernanza, incentivos y palancas para la promoción de la agenda nacional en todo el gobierno, aún están pendientes de ser totalmente aclarados y posiblemente ampliados.

Recuadro C.13. El Esquema Nacional de Interoperabilidad de México

El gobierno mexicano contempla la adopción del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y el desarrollo del proyecto de Interoperabilidad para Sistemas de Intercambio de Comunicaciones, a ser ejecutado por la Subcomisión de Intercambio de Comunicaciones de acuerdo con el plan presentado a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno (CIDGE) en diciembre de 2010*, como una forma de fortalecer los mecanismos de coordinación y apoyar la integración de programas.

El esquema, centrado en los ciudadanos, busca integrar, promover y potenciar los procesos digitales. Sus objetivos específicos son: definir las referencias y las bases para el establecimiento del marco estratégico, desarrollar los instrumentos normativos necesarios para apoyar su implementación, y garantizar su adecuada difusión y promoción. Por lo tanto, el ENI pretende garantizar el logro del nivel deseado de interoperabilidad técnica, semántica y organizacional, así como la gobernabilidad de los sistemas y aplicaciones de la administración pública federal. Como resultado de ello, se espera que sustente la cooperación y el intercambio de información entre agencias públicas para una mejor prestación de servicios y acceso a la información (vistos como bienes públicos). El esquema en efecto debe facilitar la definición de una plataforma de interoperabilidad para el desarrollo de sistemas, aplicaciones y servicios en diversos dominios de negocios (por ejemplo, salud, servicios sociales, educación, seguridad).

Las experiencias en países miembros de la OCDE han mostrado diferentes motores para la búsqueda de la interoperabilidad en un país. El resultado buscado determinará el enfoque de un país hacia el desarrollo de un marco de interoperabilidad. Por ejemplo, algunos países pueden inspirarse en la necesidad de posibilitar que sistemas de información más antiguos se comuniquen entre sí; otros pueden buscar reducir los costes asociados con la gestión y el intercambio de información digital organizada y formateada de maneras diferentes, incluyendo demoras en los tiempos, errores en los datos e ingreso múltiple de datos por parte de los ciudadanos y las empresas. Otros simplemente quieren desarrollar la infraestructura requerida para compartir servicios e intercambiar información, de manera eficiente y segura, entre las diversas agencias de los gobiernos locales y el gobierno central. Más aún, se pueden priorizar esquemas que sean genéricos entre muchas organizaciones del sector público; o a nuevos servicios conjuntos y al desarrollo de procesos inter-organizacionales.

A pesar de los diferentes impulsores de la interoperabilidad, las experiencias en otros países miembros de la OCDE muestran que en efecto esta puede dar lugar a mayor flexibilidad y a un desarrollo más fácil de los servicios de gobierno en línea, así como al desarrollo de servicios integrados y transaccionales, entre agencias públicas. A corto plazo puede ofrecer un marco para una interacción efectiva, eficiente y transparente de sistemas basados en datos públicos, que pueden apoyar el fortalecimiento de puntos únicos de acceso para los ciudadanos y las empresas. A mediano y largo plazo, el ENI (Esquema Nacional de Interoperabilidad) puede facilitar el desarrollo de la industria de TI y, particularmente, crear el contexto para el desarrollo de sistemas transaccionales

Recuadro C.13. El Esquema Nacional de Interoperabilidad de México (continuación)

que conjuguen diversas tecnologías (por ejemplo, fijas y de telefonía móvil). Estos tipos de sistemas integrados aumentarán la posibilidad de usar servicios electrónicos públicos tales como la firma digital, el RUPA (Registro Único de Personas Acreditadas) y la CURP (Clave Única de Registro de Población). Como resultado de ello, puede aumentar el retorno de la inversión (ROI) y facilitar la adopción de los servicios electrónicos ya disponibles. Finalmente, se debe anotar que la adopción e implementación a plena escala del marco de interoperabilidad requerirá de cambios en el marco legal y reglamentario pertinente.

*Acuerdo CIDGE/2010/016.

Fuente: OCDE (2011c), *OECD Public Management Review, Mexico*, OECD Publishing, París.

Recuadro C.14. El logro de la interoperabilidad en Portugal

Portugal ve la interoperabilidad primero como un desafío semántico, particularmente en cuanto a la importancia de definir los procesos, modelos de datos y entidades de información del sector público (por ejemplo, ciudadano, dirección, edificación), con la garantía de una estrategia inter-organizacional, donde cada organización sigue siendo responsable de los datos, la información y los sistemas. Al igual que otros países miembros de la OCDE, Portugal se vio en la necesidad de hacer que los sistemas de información antiguos pudiesen comunicarse unos con otros. Para afrontar este desafío, se desarrolló una plataforma de interoperabilidad que ofrece las siguientes capacidades:

Integración de datos. La adopción de un modelo de datos estándar que permita el intercambio de datos entre diferentes sistemas del gobierno. Todas las agencias del gobierno pueden por lo tanto aceptar una única presentación de los datos por parte del ciudadano, tal como un cambio de dirección o de nombre, eliminando la necesidad de que los ciudadanos presenten documentación redundante.

Integración de aplicaciones. Servicios web que conectan todas las aplicaciones, independientemente de los lenguajes de programación y del hardware. Identificación simplificada. Los ciudadanos se identifican una vez ante el Marco de Servicios Comunes y luego pueden enviar los datos a múltiples agencias del gobierno, aunque los ciudadanos continúan teniendo identidades independientes con cada agencia. Una vez enviados los datos por la red, la identificación consiste en identidades individuales basadas en números aleatorios. No se permiten números únicos de identificación de conformidad con la Constitución portuguesa.

Privacidad y seguridad. Los Servicios de Directorio Activo garantizan que solo se envíen fichas cifradas por internet, y no información de identificación. Las agencias también pueden mandar mensajes cifrados sobre el Marco de Servicios Comunes.

La Plataforma de Interoperabilidad aporta las bases técnicas para la comunicación entre las agencias del gobierno, con base en la arquitectura de información para la administración pública portuguesa, y abre posibilidades para reorganizar y cambiar las estructuras organizacionales y los flujos de trabajo. El propósito de la Plataforma de Interoperabilidad es mejorar los flujos de trabajo y la orientación de los servicios, en lugar de compartir información y datos. La Plataforma de Interoperabilidad fue establecida de acuerdo con el Marco Europeo de Interoperabilidad para el Servicio Pan-Europeo de Gobierno en Línea (*European Interoperability Framework for Pan-European e-Government Service*). El uso de la Plataforma de Interoperabilidad y del Marco de Servicios Comunes es obligatorio para las organizaciones del gobierno central Portugal, pero no para los gobiernos locales autónomos. Cada autoridad pública decide los criterios de acceso, por ejemplo verificaciones transversales con impuestos y seguridad social.

Fuente: OCDE (2012f), *Towards More Effective Public Management in Mexico*, OECD Publishing, París.

El intercambio fluido y sin perturbaciones de la información relevante del sector público debe ser apalancado con base en la relevancia específica, en el contexto específico de las necesidades del gobierno en todos los niveles y entre los diferentes sectores. Edificar sobre la experiencia de países de la OCDE en la consolidación de datos básicos con base en los principales registros sería un enfoque a ser contemplado, además de los otros servicios prestados nacionalmente. Sin embargo, el principal desafío en Colombia parece estar menos en lo referente a las medidas de priorización, y más en lo que respecta a las estructuras y procesos que vinculan las funciones del gobierno, o lo que también podría ser denominado como una arquitectura para la prestación de servicios públicos (OCDE, 2005).

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Colombia ha estado comprometida con la gestión e interoperabilidad de la información del sector público durante la última década. Se desarrolló un Marco Nacional de Interoperabilidad, demostrando un entendimiento sólido de las ganancias de la interoperabilidad, así como de sus diferentes componentes. Se han logrado buenos resultados en el nivel nacional, particularmente en cuanto a la interoperabilidad en los servicios en línea de puntos de atención al cliente. Con el fin de prestar un servicio en línea totalmente coherente e integrado a los ciudadanos y a las empresas en todos los niveles de gobierno. El gobierno de Colombia reconoce que necesitará fortalecer aún más la integración de las oficinas administrativas internas y en la prestación de servicios.

En vista de que Colombia es totalmente consciente de estos desafíos, ha lanzado una serie de iniciativas, tanto en términos de un esquema de gobernanza renovado como en términos de un soporte práctico y operativo sostenido. Se han puesto en marcha facilitadores comunes para digitalizar servicios, procesos de estructuras e intercambio de conocimientos, información y datos en todo el gobierno. Sin embargo, si bien los facilitadores comunes a menudo están bien diseñados y en funcionamiento, su uso necesita ser ampliado aún más e implementado totalmente en todos los niveles de gobierno. Debido a que los servicios automáticos y totalmente transaccionales de una sola parada a menudo requieren de la utilización y reutilización sistemática de datos y de información en todos los niveles de gobierno, se han iniciado los esfuerzos para promover e implementar el marco de interoperabilidad del gobierno. Dichos esfuerzos sustentan una prestación de servicios más coherente y conectada. Sin embargo, como el uso de la arquitectura de prestación de servicios y de los marcos de interoperabilidad del gobierno no es obligatorio, y mientras el diseño de la implementación y los acuerdos de colaboración siguen siendo un desafío, quizás debido también a los incentivos financieros existentes, hay espacio para mejorar el impacto de los esfuerzos globales colombianos en materia de interoperabilidad. Concretar los objetivos de Gobierno en Línea en materia de servicios transaccionales y transformacionales requerirá de esfuerzos adicionales para garantizar la implementación en el conjunto del gobierno de la reutilización fluida y sin perturbaciones de la información, entre otras cosas. Para mejorar su capacidad para lograr sus objetivos de interoperabilidad, el gobierno de Colombia podría contemplar:

- **La definición y adopción de estándares, sistemas, lineamientos, directrices o soluciones de interoperabilidad obligatorios** en áreas o sectores funcionales especificados. Colombia ya ha venido impulsando exitosamente una forma estandarizada de digitalización de sus servicios en línea del sector público. Sin embargo, parece que los mecanismos de gobernanza montados en la Comisión Nacional, en el Departamento Nacional de Planeación y en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrían estar orientados aún más hacia la plena implementación en el conjunto del gobierno.

- **Especificar aún más los mecanismos para la priorización e implementación de su marco de interoperabilidad**, empezando con los servicios comunes prestados nacionalmente, las áreas sectoriales y los niveles locales de gobierno. Esto conllevaría reconsiderar los incentivos actuales para el uso y desarrollo de soluciones conjuntas y estándares comunes, entre otros.
- El **desarrollo de una arquitectura nacional de servicios públicos**, fundamentada en la infraestructura colombiana de TIC existente, definiendo los papeles horizontales y verticales e incluso transversales para el suministro de componentes y servicios en línea, apoyaría la implementación. Esto implicaría por ejemplo analizar los principales registros públicos, los flujos e interfaces de información, los sistemas de información de soporte —en línea y fuera de línea— con el objetivo de crear un punto de servicio al cliente coherente, apoyado por una oficina administrativa interna interconectada. La Directora Nacional de Información (CIO del Estado) y la Comisión están bien posicionadas para emprender este trabajo, edificando sobre los logros existentes, trabajando estrechamente con las partes interesadas pertinentes.

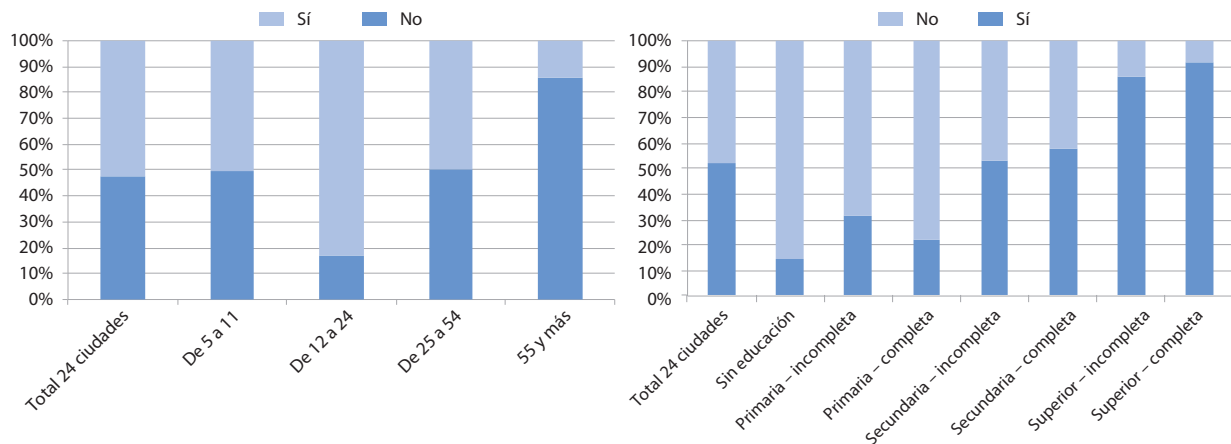
Creación de valor agregado para el usuario

El decreto 2693 de 2012 modifica las directrices de la Estrategia de Gobierno en Línea, incluyendo los principios fundamentales en los cuales está basada. Un principio es la innovación a través de nuevas formas de usar las TIC en el sector público, con el fin de “... generar un nuevo y mayor valor en las operaciones así como en los procesos administrativos y en la prestación de servicios”. Entender, definir y generar valor agregado para los usuarios es un desafío clave para Colombia, como lo es para la mayoría de los países de la OCDE.

Aumentar la adopción concentrándose en la brecha digital

“Vive Digital” claramente busca reducir y eventualmente incluso eliminar la brecha digital en Colombia. Para lograr este ambicioso objetivo, Colombia tendrá que trabajar en varias áreas diferentes en paralelo, para garantizar que los usuarios efectivamente perciban un valor agregado. Entre las áreas claves se incluyen el conocimiento de su existencia, la facilidad de uso, las habilidades, la importancia y relevancia, la accesibilidad y los costes.¹³ Aunque Colombia sigue afrontando grandes desafíos en términos de conectividad y accesibilidad, el conocimiento ciudadano de la existencia del Gobierno en Línea es relativamente alto: en 2012, el 95% de los ciudadanos sabían que el gobierno presta servicios en línea y que las entidades públicas tienen capacidad para interactuar en línea, y alrededor del 50% de los ciudadanos entre los 16 y los 70 años de edad habían usado internet para interactuar con autoridades públicas. Si bien no son directamente comparables, estas cifras atestiguan el considerable desarrollo de la adopción y los esfuerzos del gobierno. Colombia está casi en el promedio de la OCDE del 82% en cuanto respecta a la interacción en línea de las empresas con el gobierno: el 78% de las empresas interactuaron en línea con el gobierno en 2012, y el 96% de las empresas tenían conocimiento de la prestación en línea de servicios por parte del gobierno (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2012; OCDE, 2011). La Figura C.6 compara a Colombia con países seleccionados de la OCDE, con base en el conjunto de datos de 2010 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011; OCDE, 2011). Los datos indican que Colombia está experimentando un aumento más rápido en la adopción que el promedio de la OCDE.

Figura C.6. Adopción de la interacción en línea con el gobierno por parte de los ciudadanos en Colombia y en países seleccionados de la OCDE



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010b), *Gobierno En Línea en Colombia, 2010-2011*, www.gobiernoenlinea.gov.co/ (visitado el 10 de octubre de 2012); y OCDE (2011d), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.

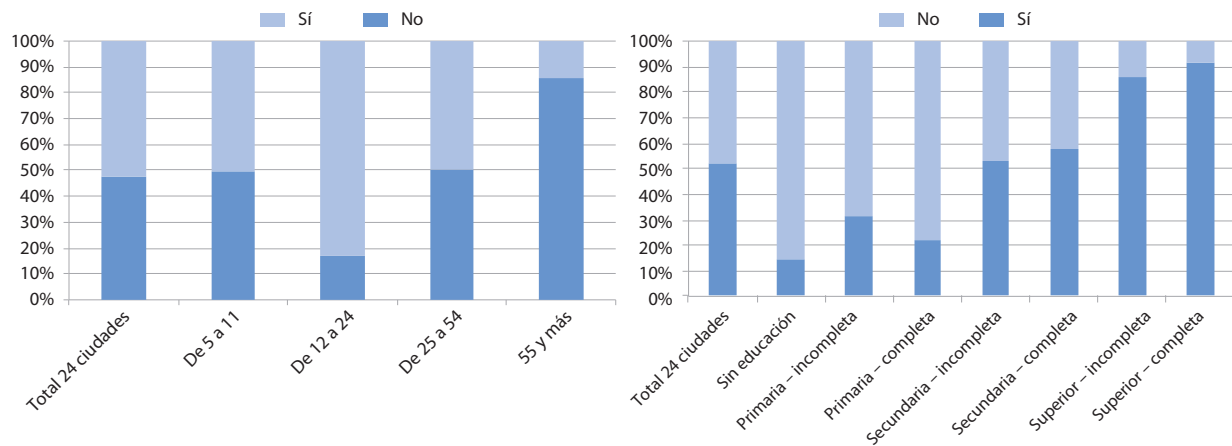
Note: Los datos cubren 2010. Las cifras indican el porcentaje de ciudadanos que interactúan con sus gobiernos a través de medios electrónicos, si bien los datos de Colombia han sido recolectados por separado, no con base en la metodología de la OCDE y Eurostat. Los datos de los países de la OCDE cubren ciudadanos de 16 a 74 años de edad; los datos de Colombia cubren ciudadanos de 16 a 70 años de edad. Sin embargo, la cifra puede en todo caso ofrecer perspectivas pertinentes.

Las medidas de adopción son esenciales para entender las necesidades de los ciudadanos así como para mejorar la efectividad y eficacia de los servicios públicos prestados. Si bien no se le debe otorgar mucha importancia a las medidas que versan sobre la interacción electrónica basadas en encuestas, las cifras pueden ser un indicador importante. Las cifras de uso no se incluyen actualmente en el Marco de Implementación del Gobierno en Línea, aunque se hacen análisis recurrentes sobre los incentivos y las barreras para el acceso a y el uso de servicios en línea del gobierno. Las medidas de adopción de servicios específicos a nivel de servicios y de transacciones, generalmente se consideran necesarias para hacer seguimiento del impacto y del valor preciso de la prestación de servicios en línea. Las cifras de Colombia señalan que existe una relación entre la edad y la educación y el uso de las TIC, como lo muestra la Figura C.7. Esto plantea el desafío de asegurar la adopción de las TIC y de los servicios públicos en una perspectiva más amplia de desarrollo general (DANE, 2012).

De acuerdo con los análisis existentes, los ciudadanos de Colombia señalan dos motivos principales para no usar las TIC. El primero son los costes directos del uso de nuevas tecnologías. El segundo es que no ven la utilidad de usarlas y que perciben que solo se agrega un valor limitado a través de los servicios digitales (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011).

Aunque los costes son abordados a través de mejoras en las regulaciones de telecomunicaciones y de una mayor eficiencia del mercado, en combinación con las metas objetivo en áreas particularmente difíciles, también se aplican otras medidas directas. Se conceden rebajas en el impuesto al valor añadido a las empresas más pequeñas y a los estratos sociales 1, 2 y 3. Se otorgan grandes subsidios y reducciones de los gravámenes arancelarios para la importación de bienes relacionados con internet. Se trasladan los subsidios de las líneas telefónicas fijas a la tecnología de internet, sustentando el desplazamiento global

Figura C.7. Uso de internet en Colombia dividido por grupos etarios y educación



Fuente: DANE (2011), *Anexos TIC 2011*, www.dane.gov.co/ (visitado el 13 de febrero de 2013).

Nota: Los datos fueron recopilados en 2011 y cubren el uso de internet durante los últimos 12 meses en las 24 ciudades principales únicamente.

hacia la movilidad. Actualmente, además del acceso desde los hogares, los puntos de acceso a internet más comunes son las instituciones educativas y los centros públicos con pago (DANE, 2011).

Aumentar la adopción a través de la simplificación

La tradición legal en la administración pública colombiana (como en muchos otros países) puede plantear un reto inicial para una mayor orientación al usuario en la prestación de servicios públicos. Como parte de sus esfuerzos para simplificar la administración colombiana, se debe hacer énfasis en la existencia de buena comunicación con los usuarios para la prestación de los servicios, ya sean ciudadanos o empresas. Si bien el marco legal es importante para garantizar la rendición política de cuentas, la comunicación en línea por parte de las instituciones públicas es impulsada actualmente por una perspectiva del usuario hacia las comunicaciones en línea y la prestación de servicios. Facilitar el cambio cultural necesario para transformar el enfoque de las administraciones públicas, concentrándose en el valor agregado para los usuarios, es un desafío en todos los países de la OCDE. El gobierno de Colombia es consciente de esto.

Abordando este desafío, Colombia concluyó recientemente un proceso amplio y participativo que condujo a la expedición del decreto antitrámites de enero de 2012 (ver Recuadro C.15). Esto demuestra claramente que Colombia va por el camino correcto. Involucrando a más de 70,000 ciudadanos, un amplio número de ministerios y entidades públicas, el gobierno propuso una revisión integral de las reglas y trámites existentes. Esto incluye, por ejemplo, la eliminación de trámites redundantes obsoletos, una mejor compartición de los registros, la introducción del control basado en riesgos, así como algunas instancias de comunicación más fácilmente accesibles. Esto también se refleja, por ejemplo, en el puesto relativamente bueno que ostenta Colombia en la clasificación de Facilidad para Hacer Negocios (*Doing Business*) del Banco Mundial, donde está mejor que sus pares regionales, aunque permanece por debajo del promedio de la OCDE (Banco Mundial, 2012).

Recuadro C.15. La “cruzada” colombiana frente a los trámites administrativos

“El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” busca mejorar la confianza de los colombianos en las instituciones públicas a través de la buena gobernanza. La meta es construir “Instituciones públicas guiadas por los principios del buen gobierno y comprometidas a actuar con transparencia, equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, autoridad y tolerancia cero a la corrupción”. Colombia reconoce que acabar con la corrupción es uno de los más grandes desafíos que afronta el gobierno para tener éxito en lograr la “Prosperidad para todos”. El exceso de trámites innecesarios, la “sobre-regulación administrativa”, representa una de las áreas más comunes de corrupción, motivo por el cual el gobierno decidió racionalizar o eliminar los trámites ineficientes o inútiles a través de consultas con la ciudadanía.

En consecuencia, la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa decidió lanzar una cruzada antitrámites para garantizar la buena fe, transparencia, objetividad y las mejores prácticas en la administración pública. Los resultados de esta consulta constituyeron el elemento base para la expedición del decreto 19 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

La “cruzada de simplificación” se hizo con base en la participación ciudadana para identificar los trámites innecesarios, que normalmente facilitan la corrupción y al mismo tiempo crean ineficiencias en la prestación de los servicios al ciudadano. La plataforma de participación colaborativa, la “Urna de Cristal”, se aplicó a través de un proceso de involucramiento dividido en tres fases principales:

1. La fase de consulta, donde se involucró a más de 70,000 ciudadanos a través de la plataforma multicanal, la “Urna de Cristal”, primero para definir los trámites administrativos a ser eliminados o agilizados, y segundo para priorizar estas sugerencias;
2. La fase de decisión, donde la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa decidió cuáles trámites revisar y cómo hacerlo, redactando el decreto;
3. La fase de difusión, donde se publicaron los primeros resultados, y donde se involucró a los colombianos para garantizar que todos los trámites fuesen implementados en su totalidad por todas las autoridades e instituciones públicas.

Más de 400 trámites fueron eliminados por medio del decreto. Además, se estima que esto dará lugar a mejoras significativas en la calidad de los servicios y en su facilidad de uso, por ejemplo a través de medidas directamente relevantes para los ciudadanos tales como:

- Los ciudadanos ya no tienen que presentar documentos que ya se encuentran en los archivos de la institución;
- Si un servicio es denegado, esta respuesta negativa debe estar por escrito;
- Los ciudadanos no tienen que ir a una Notaría una vez al mes para obtener el Certificado de Fe de Vida (supervivencia) para el pago de pensiones, porque se puede determinar si una persona está viva o no por medio del intercambio de información de los sistemas de información del gobierno;
- Los ciudadanos ya no pierden tiempo y dinero teniendo que ir a oficinas públicas para conseguir formularios, porque estos están disponibles en línea para ser descargados del sitio web del gobierno en línea colombiano, integrando información de los procesos y servicios de la administración pública nacional.

En particular con respecto al acceso en línea, miles de ciudadanos solicitaron más servicios públicos a través de internet. Con base en el proceso, 40 instituciones públicas adoptaron acciones adicionales para simplificar sus trámites, poniendo sus servicios a disposición de los ciudadanos también vía internet o vía teléfono celular.

Además de la mayor eficiencia en el sector público y de la más alta efectividad y calidad de los servicios para las empresas y los ciudadanos, se espera que la simplificación y digitalización de trámites, ayude a reducir la corrupción en las áreas cubiertas.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2012), *Decreto Antitrámites, 0019 del 10 enero de 2012*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá; Gobierno de Colombia (2013), *Paper Antitrámites, English, v3* (documento de trabajo no publicado).

La reducción de la carga administrativa es un área de alta prioridad para el gobierno de Colombia. Esto se refleja además en el plan de eficiencia administrativa Cero Papel en la Administración Pública, que busca medir y reducir el consumo de papel en las entidades públicas, de conformidad con la Directiva Presidencial 4 de 2012. También en algunos países de la OCDE parece haber una “brecha en la prestación de servicios públicos” o una “brecha en la administración pública” entre los jóvenes y las personas mayores, aparentemente no relacionada directamente con la brecha digital. En su lugar, algunos análisis sugieren que constituye una barrera clave la dificultad para entender las complejas comunicaciones del sector público.¹⁴ El uso de medios audiovisuales —como es el caso de la “Urna de Cristal”— también puede ser una manera importante de estudiar la comunicación con los ciudadanos, aunque las cifras de adopción aún parecen seguir siendo limitadas.

Aumentar la adopción ampliando los canales digitales de entrega

Colombia ha desarrollado varios servicios buenos en línea, y también de telefonía móvil, que aportan un gran valor a los ciudadanos. Como se mencionó antes, el gobierno es absolutamente consciente de la necesidad de poner en funcionamiento el uso de las TIC en todos los sectores. Esto ha dado lugar a una mayor presencia de los servicios de telefonía móvil, por ejemplo a través de “apps” para los muchos pequeños agricultores, conectándolos con precios de mercado para mejorar su poder de negociación (ver www.agronet.gov.co). El desarrollo de servicios de telefonía móvil hace parte de la creciente explotación de datos del gobierno a través de su programa de datos abiertos, como se explica en mayor detalle en la siguiente sección. El gobierno de Colombia ha demostrado tener habilidades para involucrar a las partes interesadas tanto del sector privado como de la academia. Dichas asociaciones público-privadas cubren por ejemplo servicios en línea específicos, infraestructuras o colaboraciones en educación. Aprovechar las relaciones existentes con los ciudadanos que usan diferentes canales fuera de línea, puede ser de gran ayuda para mejorar la relevancia y la adopción de servicios públicos en línea, si se aplican bien. Mediante la promulgación de la Ley 1508 de 2012 que ordenó las asociaciones público-privadas, se establecieron los requisitos legales para una exploración más sistemática de esta opción. Todavía no se han desarrollado directrices claras específicas para la prestación en línea de servicios del gobierno; la OCDE tiene recomendaciones generales para el establecimiento de asociaciones público-privadas (ver Recuadro C.16).

Recuadro C.16. Principios de la OCDE para las asociaciones público-privadas

La OCDE recomienda que sus países miembros tengan debidamente en cuenta los siguientes principios:

28. Establecer un marco institucional claro, predecible y legítimo respaldado por autoridades competentes y con los recursos adecuados.
 1. El liderazgo político debe garantizar el conocimiento por parte del público de los costes, beneficios y riesgos relativos a las asociaciones público-privadas y a la contratación convencional. La comprensión popular sobre las asociaciones público-privadas requiere llevar a cabo consultas activas y atraer la participación de las partes interesadas, así como involucrar a los usuarios finales en la definición de los proyectos y posteriormente en el monitoreo de la calidad de los servicios.
 2. Se deben mantener las funciones y las responsabilidades institucionales claves. Esto requiere que las autoridades de contratación, las unidades de las asociaciones público-privadas, la autoridad presupuestaria central, la institución suprema de auditoría y los reguladores del sector, tengan todos mandatos claros y recursos suficientes para garantizar un proceso de contratación prudente y definir líneas claras para la rendición de cuentas.

Recuadro C.16. Principios de la OCDE para las asociaciones público-privadas (continuación)

3. Se debe garantizar que todas las regulaciones importantes que afecten a las asociaciones público-privadas sean claras, transparentes y se hagan cumplir. Se deben minimizar los trámites burocráticos, y las regulaciones tanto nuevas como las existentes deben ser evaluadas detenidamente.
29. Fundamentar la selección de las asociaciones público-privadas en la eficiencia.
1. Todos los proyectos de inversión deben estar priorizados en el más alto nivel político. Dado que hay muchas prioridades de inversión en competencia, es responsabilidad del gobierno definir y establecer las metas estratégicas. La decisión de invertir debe basarse en una perspectiva de conjunto del gobierno y estar separada de cómo contratar y financiar el proyecto. No deben existir sesgos institucionales, procedimentales o contables ni a favor ni en contra de las asociaciones público-privadas.
 2. Investigar claramente qué método de inversión tiene mayores posibilidades de generar mayor eficiencia. Se deben evaluar los factores de riesgo claves y las características de los proyectos específicos, realizando una prueba previa de opciones de contratación. Una prueba previa de opciones de contratación debe permitir decidir al gobierno si es prudente investigar más una opción de asociación público-privada.
 3. Transferir los riesgos a quienes mejor los gestionan. Los riesgos deben ser definidos, identificados, medidos, y ejecutados por la parte a la que menos le cueste prevenir el riesgo.
 4. Las autoridades de contratación deben estar preparadas para la fase operativa de las asociaciones público-privadas. Garantizar la eficiencia requiere de vigilancia y esfuerzos en la misma intensidad de los necesarios durante la fase pre-operativa. Se debe tener especial cuidado al pasar a la fase operativa de las asociaciones público-privadas, ya que es probable que cambien los actores del lado público.
 5. Se debe mantener la eficiencia al renegociar. El gobierno puede contemplar compensar al sector privado solamente si cambian las condiciones debido a acciones discrecionales de política pública. Toda renegociación debe hacerse transparentemente y sujeta a los procedimientos ordinarios de aprobación de las asociaciones público-privadas. Deben existir reglas claras, predecibles y transparentes para la solución de conflictos.
 6. El gobierno debe garantizar que exista suficiente competencia en el mercado a través de un proceso de licitación competitiva, y posiblemente estructurando el programa de asociaciones público-privadas de manera que exista un mercado funcional permanente. En un mercado donde existen pocos operadores, los gobiernos deben garantizar la competencia en el proceso de licitación, de manera que los operadores que no estén participando en ese momento puedan ingresar al mercado.
30. Usar el proceso presupuestario de manera transparente para minimizar los riesgos fiscales y garantizar la integridad del proceso de contratación.
1. En línea con la política fiscal del gobierno, la autoridad presupuestaria central debe garantizar que el proyecto sea asequible y que el paquete global de inversión sea sostenible.
 2. El proyecto debe ser tratado transparentemente en el proceso presupuestario. La documentación del presupuesto debe revelar todos los costes y pasivos contingentes. Se debe prestar especial atención en garantizar que la transparencia presupuestaria de las asociaciones público-privadas cubra a la totalidad del sector público.
 3. El gobierno debe protegerse frente al desperdicio y la corrupción, garantizando la integridad del proceso de contratación. Se deben poner las habilidades y facultades de contratación necesarias a disposición de las autoridades pertinentes.

Fuente: www.oecd.org/gov/budgeting/PPPnoSG.pdf.

Un ejemplo de una asociación público-privada innovadora ya bien implementada es el desarrollo danés de una solución de autenticación para servicios en línea, IDFácil (*NemID*). La solución fue co-desarrollada y financiada conjuntamente en colaboración entre el sector público (contribuciones del estado, las regiones y los municipios) y el sector financiero (por ejemplo bancos y compañías de pensiones y de seguros). Usando una solución de identificación común, aplicada en el sector público y en el privado, todas las partes se benefician gracias a los mayores niveles de confianza en la solución. Esta es una solución más sencilla y fácil de usar que cubre todos los servicios, que pueden aumentar la adopción de servicios seguros y autenticados en línea del sector público.

Evaluaciones principales y propuestas de acción

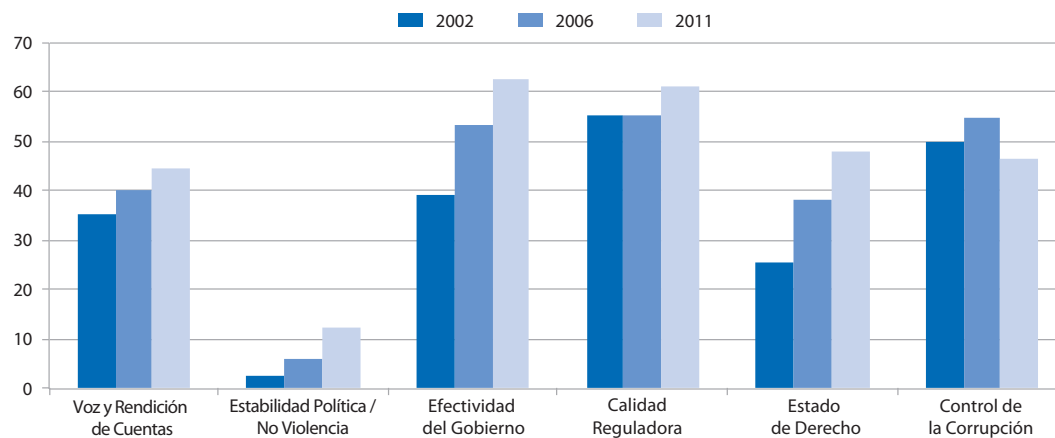
El uso de servicios de gobierno en línea en Colombia está bien desarrollado y al mismo nivel que varios de los países de la OCDE. Esto es un gran logro. Los análisis demuestran que los servicios públicos en línea agregan valor para los usuarios. Los principales usuarios son más jóvenes que el promedio de la OCDE. El gobierno está haciendo esfuerzos para suministrar plataformas coherentes para la prestación de servicios en línea, particularmente a través del portal nacional. Si bien se han logrado progresos básicamente a través de un modelo estandarizado impulsado desde el centro, el gobierno de Colombia debe continuar siendo consciente que la percepción de los usuarios con respecto al valor agregado de los servicios de gobierno en línea es esencial para una adopción exitosa. Colombia parece ser consciente de esto, y ya se han lanzado varias iniciativas exitosas para simplificar la administración pública y la prestación de servicios públicos, involucrando a un amplio número de partes interesadas en el proceso, incluyendo servidores públicos y la sociedad civil, entre otros. Para aprovechar el impacto de estos éxitos y garantizar el incremento de la adopción de los servicios públicos en línea, el gobierno podría contemplar:

- **Mejorar la prestación de los servicios a través de asociaciones para aumentar su adopción e impacto.** Colombia ha demostrado creatividad en la ampliación de la prestación y del impacto de los servicios del gobierno estableciendo *asociaciones con empresas y con la academia, así como con los ciudadanos y la sociedad civil*. Dichas prácticas positivas deben continuarse y fortalecerse. Los más de 2,000 puntos públicos de acceso digital (Puntos Vive Digital) existentes actualmente en Colombia juegan un papel importante para el acceso a y la divulgación de los servicios en línea, centrados naturalmente en el portal nacional gobiernoonlinea.gov.co. Garantizar que las *necesidades e inquietudes de los usuarios* sean entendidas adecuadamente, es un requisito clave para la correcta organización de la prestación de los servicios.
- **Ampliar la prestación de servicios en línea edificando sobre los canales existentes.** Dado que la comunicación y la adopción de los servicios en línea siguen siendo un obstáculo para un gran número de ciudadanos y pequeñas empresas, el uso de los *canales físicos de servicio existentes* podría actuar como palancas, para que otros canales pudieran acelerar el cambio hacia el uso de plataformas en línea y de telefonía móvil. Los países de la OCDE tienen buenos ejemplos del uso de redes físicas locales públicas y privadas de prestación de servicios para *mejorar el acceso y la conectividad*. La relativamente alta penetración de la telefonía móvil en Colombia no cambia la necesidad de desarrollar una estructura de internet habilitante; el uso de *plataformas de telefonía móvil* podría ser más explotado como una forma adicional para aumentar la accesibilidad a los servicios en áreas remotas, y atraer a un buen número de personas suministrándoles información vital. Los servicios de telefonía móvil para facilitar información sobre precios del mercado para los agricultores, o los servicios de información nutricional para nuevas madres podrían ser unos primeros buenos ejemplos a ser impulsados en este frente.

Gobierno abierto: reformas a través del involucramiento y la transparencia

Colombia ha demostrado progresos en varias áreas de buena gobernanza y apertura durante la última década (ver Figura C.8). Sin embargo, el país sigue rezagado por detrás del promedio de la OCDE, en función de una serie de indicadores de buena gobernanza, pero va a un mejor ritmo que varios de sus pares regionales. Áreas tales como el estado de derecho, la rendición política de cuentas y darle voz a los ciudadanos muestran progresos claros y significativos. Sin embargo, en otras áreas el desarrollo es menos claro, particularmente en lo referente a la corrupción y al control de la misma. El nombramiento de un Alto Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, junto con los compromisos adquiridos por Colombia con la Alianza por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership-OGP*), dan fe de la voluntad política del gobierno y resaltan sus ambiciones de cambio. Como se explica más detalladamente en los compromisos del plan de acción de la OGP, el gobierno de Colombia es plenamente consciente del papel fundamental que las TIC pueden jugar en este campo.

Figura C.8. **Desarrollos en indicadores de Buena Gobernanza**



Fuente: Banco Mundial, *Good Governance indicators*, <http://info.worldbank.org/governance> (visitado en febrero de 2013).

El involucramiento puede ayudar a incrementar la calidad en la prestación de los servicios, alimentar la confianza política y aumentar la rendición de cuentas. Involucrar a los ciudadanos es una prioridad clave del gobierno de Colombia, demostrado a través de su objetivo de crear una democracia digital, como lo ilustra su meta de pasar de las etapas interactivas y transformacionales iniciales hacia el fomento de una cultura democrática más profunda a través de su Estrategia de Gobierno en Línea. Si bien Colombia ya ha alcanzado importantes logros, puede encontrar inspiración adicional en la experiencia de países de la OCDE con respecto a la implicación de sus ciudadanos. Australia es un ejemplo posible, donde la iniciativa “YourSAy” del estado de Australia Meridional ha demostrado ser una plataforma de involucramiento exitosa.

Apertura del gobierno a través de la “Urna de Cristal”

La “Urna de Cristal” es una de las iniciativas claves de uso de las TIC para otorgar poder e involucrar a los ciudadanos, mejorando la rendición política de cuentas. El objetivo declarado

Recuadro C.17. **YourSAy: involucramiento activo de los ciudadanos en la definición de políticas estratégicas en Australia Meridional**

En 2010, el gobierno de Australia Meridional usó la revisión del Plan Estratégico de desarrollo del estado para abarcar un enfoque más amplio con miras a involucrar a las comunidades locales y a la ciudadanía, en uno de los más grandes programas de consulta comunitaria en Australia, denominado “YourSAy”. El uso de tecnologías de internet y redes sociales jugó un papel esencial para hacerlo posible. Si bien “YourSAy” fue concebido como un experimento, el gobierno ahora considera que la estrecha interacción con sus comunidades es una parte indispensable del proceso de definición de políticas.

Las discusiones de 2010 —lideradas por una Junta de Involucramiento Comunitario nombrada— se enfocaron en una selección representativa de 10 000 personas. Hoy, más de 12 000 personas forman parte de la comunidad en línea, acercándose al 1% de la población del estado. La comunidad en línea establece y organiza nuevas formas de interacción con el gobierno, atractivas al convertirlas en una experiencia social. El proyecto ha involucrado además a voceros o “embajadores” locales en diferentes áreas, tales como salud, cultura o el medio ambiente, a través conversaciones en video transmitidas por la web para elevar la atención hacia el Plan Estratégico.

El equipo encargado del proceso de consulta se dedicó inicialmente a adquirir un conocimiento profundo de las personas que buscaban involucrar con el fin de entender cómo fomentar su participación. El elemento clave fue demostrar que el plan era relevante para las personas, e importante para moldear sus vidas futuras. La capacidad para compaginar las formas de comunicación de los diferentes segmentos fue una parte esencial. Sin embargo, incorporar a “nuevas personas”, no involucradas anteriormente, es más que dividir las en segmentos. El personal de liderazgo debe tener la capacidad para analizar los insumos, adelantar la gestión del proyecto y crear una cultura de buenas comunicaciones y prestación de servicios.

El involucramiento en línea demostró ser de vital utilidad, por ejemplo, mediante una conversación en línea con el Ministro de Educación, el gobierno recibió una cantidad significativa de nueva y valiosa retroalimentación para mejorar sus políticas al igual que el Plan Estratégico. Y el diálogo en la web en diferentes sitios de redes sociales, tales como Facebook, continuó independientemente después de la conclusión de las consultas organizadas. Si bien aún falta mucha más exploración, el gobierno de Australia Meridional parece haber aprendido algunas primeras lecciones importantes sobre cómo promover la implicación y la participación a través de las redes sociales.

Fuente: Comité de Auditoría del Plan Estratégico de Australia Meridional (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*, <http://saplan.org.au/yoursay> y www.futuregov.asia/articles/2012/dec/27/social-media-takes-centre-stage-south-australia/.

es que el gobierno sea como “peces nadando en un acuario”, totalmente transparente, sin posibilidad alguna de escaparse del escrutinio público. La “Urna de Cristal” cubre varias plataformas: el portal web, radio y televisión; por ende, recurre tanto a canales tradicionales como a internet, usando redes sociales como Facebook, Twitter y Google+ y canales dedicados de YouTube. Eventos en línea, tales como Google+ Hangouts con el presidente y un número seleccionado de jóvenes talentos colombianos de diferentes áreas, están respaldando las ambiciones de abrir el gobierno e involucrar a los ciudadanos.¹⁵ Si bien no todos los canales son visitados en gran medida, y se podría hacer más para aumentar la adopción, un enfoque multicanal probablemente ayude a llegar a segmentos más amplios de la población. La previamente mencionada “cruzada antitrámites” para simplificar los procedimientos administrativos del sector público, es un buen ejemplo del uso incluyente de la “Urna de Cristal” para ofrecer mejores políticas y servicios públicos.

Figura C.9. La “Urna de Cristal”: apertura del gobierno



Fuente: www.urnadecristal.gov.co (visitado el 22 de enero de 2013).

Uso de las redes sociales y de plataformas de telefonía móvil para la comunicación y el involucramiento

El uso de internet como una plataforma de involucramiento democrático ha demostrado ser un desafío para la mayoría de los gobiernos, y las prácticas en países de la OCDE siguen en fase de exploración. El uso de medios electrónicos en procesos de expedición de leyes y de planeación está dentro de los principales objetivos democráticos de la Estrategia de Gobierno en Línea. Los principios de la OCDE sobre definición abierta e incluyente de políticas, también ofrecen asesoría útil con respecto al uso de la implicación de los ciudadanos en línea.¹⁶

El gobierno de Colombia ha desarrollado una “Guía: Desarrollo de Ejercicios de Participación”, que incluye directrices específicas de consulta en línea para las autoridades públicas. No obstante, todavía no se ha recolectado información sobre su implementación por parte de las autoridades o sobre el uso de estos ejercicios y la satisfacción de los ciudadanos. Además, cambiar la cultura administrativa existente puede ser difícil. El uso de “tertulias” entre las autoridades locales y el presidente, similares a las realizadas con individuos talentosos seleccionados, puede ser una forma de aumentar la conciencia del valor de la involucración de los ciudadanos dentro del sector público, demostrando al mismo tiempo una buena práctica y el valor que representa el uso de las TIC.

Varios países de la OCDE se están beneficiando del uso de enfoques dirigidos a involucrar a los ciudadanos, mezclando medidas análogas y digitales, por ejemplo con respecto a asuntos de planeación local. Además, en varios países de la OCDE así como en países en desarrollo, las plataformas de telefonía móvil también están jugando un papel creciente en la comunicación hacia los ciudadanos y el involucramiento con los mismos.

Recuadro C.18. El uso de Facebook para la movilización social en Colombia

El uso de Facebook también ha demostrado ser una herramienta útil para la movilización de la sociedad civil en Colombia. El Sr. Oscar Morales, un ingeniero de Barranquilla, un día decidió crear el grupo de Facebook invitando a “No más secuestros, no más mentiras, no más muertes, no más FARC”.

Al día siguiente el grupo tenía 1,500 miembros, y subió a 40,000 pocos días más tarde, llegando a 150,000 al final del mes. Explotando el éxito virtual, en colaboración con personas que se le habían unido como administradores del grupo, decidieron hacer un llamado a la acción “en la vida real”. A través de Skype y de Google documents reunieron a una serie de personas de todos los lugares de Colombia para organizar marchas de protesta. La televisión y los medios impresos acogieron la historia y la idea se propagó rápidamente por todo el país.

El 4 de febrero de 2008 más de 10 millones de personas salieron a las calles en toda Colombia y en otras ciudades del mundo. Entre los participantes estaban el entonces presidente, Álvaro Uribe, y varios miembros de su gabinete. Por consiguiente, la movilización social ayuda a mover al gobierno, en términos de demostrar el potencial de la comunicación digital y el activismo para impactar “al mundo real”.

Fuente: Zuluaga, J. y Martínez, M.P. (2012), *Mapping Digital Media: Colombia*, Open Society Foundations, www.mappingdigitalmedia.org.

Los servicios de telefonía móvil pueden complementar los servicios basados en internet, y quizás en algunos casos pueden incluso reemplazarlos; particularmente en países donde la penetración de la telefonía móvil es alta, pero donde el acceso a internet sigue siendo relativamente bajo (OCDE, UIT, NU DAES, 2012). Por ejemplo, en el caso de Egipto, el uso dirigido de aplicaciones de telefonía móvil y mensajes de texto se aplicó, junto con otra serie de iniciativas fuera de línea, para ayudar a incrementar la participación en las primeras elecciones parlamentarias libres en la historia de los egipcios (OCDE, 2013). Las plataformas en línea también pueden ser usadas en el ámbito de la democracia local para fortalecer la participación democrática (ver Recuadro C.19).

Twitter es uno de los canales que está fortaleciéndose a medida que los gobiernos aumentan su comunicación con los ciudadanos. Si bien el uso de Facebook para la movilización social fue una especie de punto de inflexión político, las más recientes elecciones presidenciales también se caracterizaron por un alto nivel de uso de Twitter (Zuluaga y Martínez, 2012). Colombia tiene una amplia gama de cuentas de Twitter relacionadas con el gobierno, con un número relativamente alto de seguidores. Cuentas como @juanmansantos, @infopresidencia, @urnacristalgov, @gobiernoenlinea, etc., son usadas por los políticos y por la administración para comunicar políticas, pero también para educación, para aumentar el conocimiento sobre la prestación de servicios, para anunciar decisiones futuras y para promover la implicación de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas. Los datos indican que el gobierno de Colombia es más activo en Twitter que la mayoría de los gobiernos, aunque el número de seguidores sigue siendo limitado (twitonomy.com, 2013). A pesar de la baja adopción, Colombia está entre los 20 primeros países a nivel internacional en lo referente a la popularidad del uso de Twitter por parte del gobierno (ver Figura C.10). Mirando a los usuarios entre los países de la OCDE, el uso comercial o privado de Twitter generalmente es mucho mayor que el uso por parte del gobierno (OCDE, 2012). Si bien esto requiere de más análisis, el potencial para incrementar el uso de trinos (*tweets*) del gobierno también parece ser considerable en Colombia.

Recuadro C.19. Involucramiento de las comunidades locales en decisiones difíciles de política a través de las TIC

Los municipios de Dinamarca están operando en un contexto de presupuestos reducidos y consolidaciones fiscales. El pequeño municipio de Silkeborg se enfrentó a grandes reducciones en sus gastos. El gobierno del municipio decidió involucrar estrechamente a los ciudadanos a lo largo de este proceso difícil de toma de decisiones, y para ello publicó un denominado catálogo de opciones.

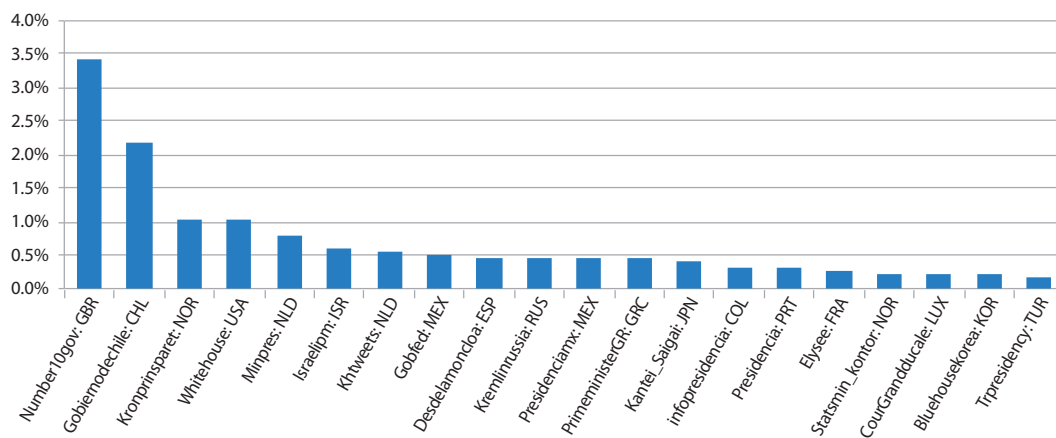
El catálogo de opciones enumeró varias alternativas diferentes en las que el municipio podía implementar los ahorros. El primer borrador fue desarrollado con base en insumos de la administración municipal. Esto les permitió a los ciudadanos tener acceso a la información pertinente, y descargar hojas de cálculo con las diferentes opciones y posibilidades a fin de priorizar y reorganizar las sugerencias. También se inició un proceso de consultas formales; la mayoría de las respuestas fueron recibidas digitalmente.

Sin embargo, el municipio también buscó ofrecer a los ciudadanos un acceso más abierto del proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, los funcionarios crearon también un foro digital de debate para los ciudadanos, usado ampliamente los días previos a la toma de la decisión final por parte del concejo municipal. El municipio contempló el uso de las redes sociales más ampliamente, en particular Facebook, pero decidió que la interacción ciudadana podría volverse demasiado difícil de dirigir. Por lo tanto usó el sitio web del municipio como el punto único de acceso para el debate.

Evaluando el proceso, el municipio de Silkeborg determinó que había recibido un gran número de respuestas a la consulta por parte de una amplia selección de la población (incluyendo funcionarios y empleados públicos) de una muy alta calidad en términos generales, orientadas a encontrar soluciones de forma constructiva.

Fuente: KL e ITST (2011), *Digital Citizen Dialogue, Inspiration and case on better dialogue on the web*, ITST, Copenhague.

Figura C.10. Popularidad de cuentas gubernamentales en Twitter



Fuente: OCDE (2012d), *The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication*, GOV/PGC/HLRF(2012)4, OECD Publishing, París.

Note: La gráfica muestra “seguidores” como porcentaje de la población nacional, a noviembre de 2012. Los datos de Colombia son a febrero de 2013. Solo se muestran los primeros 20 países por número de seguidores.

Si bien el uso de las redes sociales en el manejo de riesgos y de desastres podría constituir un caso extremo para la implicación y participación de los ciudadanos, al mismo tiempo puede llegar a ser muy útil para demostrar el valor que proporciona internet y las redes sociales para una audiencia más amplia. Como lo muestran los datos, este ha sido el caso en Chile, donde el uso integral de las redes sociales tras el terremoto (ver Recuadro C.20), contribuyó a un alto nivel general de interacción de los ciudadanos con el gobierno a través de las redes sociales. El uso de redes sociales puede ser particularmente poderoso a medida que los servicios se presten y se usen en plataformas de telefonía móvil, habilitando tiempos de respuesta más rápidos, agilidad y movilidad. Los servicios del gobierno a través de la telefonía móvil también pueden ser una muy buena forma de llegar a una audiencia más amplia, por ejemplo para facilitar la participación de los ciudadanos.

Recuadro C.20. Uso de las redes sociales en Chile: rendición de cuentas y gestión de desastres

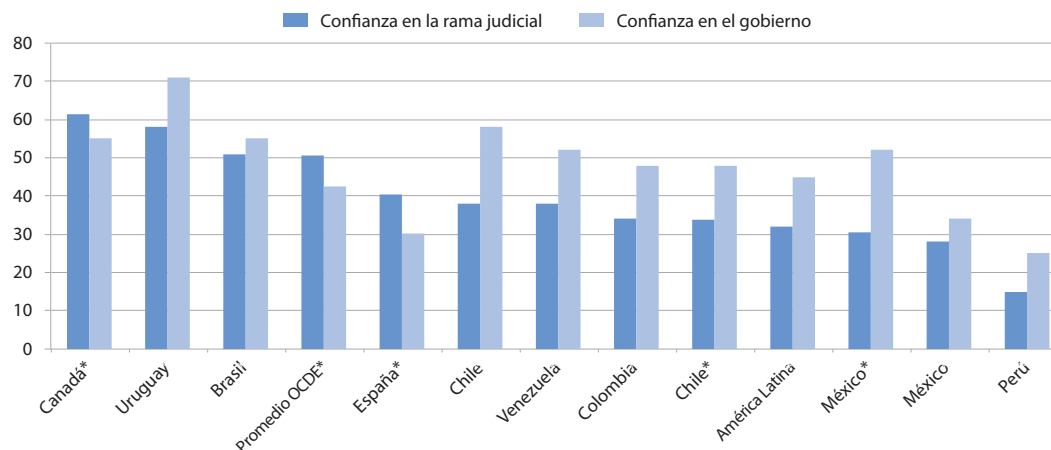
Chile tiene un alto nivel de uso de la red social de Twitter en relación con la mayoría de gobiernos de países de la OCDE. Cientos de miles de chilenos siguen más de 60 trinos (*tweets*) semanales de @gobiernodechile (<https://twitter.com/gobiernodechile>). Esto corresponde a más del 2% de la población siguiendo activamente los trinos del gobierno. Este es el segundo número más alto de seguidores del gobierno entre los países de la OCDE, aunque varios países tienen una mayor popularidad comercial general en Twitter.

El gobierno chileno ve esto como la consecuencia directa de sus políticas proactivas en materia de redes sociales desarrolladas en respuesta a los desarrollos dentro de la sociedad a lo largo de los últimos años. El gobierno ha identificado tres motores principales: primero, la presión emergente de los movimientos sociales por mejores servicios de educación pública fue facilitada en gran medida por medio del uso de las redes sociales. Esto hizo que el gobierno percibiera que para atender las necesidades sociales expresadas por los ciudadanos, tenía que estar presente en sus plataformas. Esto cambió la percepción de la importancia y la pertinencia de usar las redes sociales para apoyar los objetivos del gobierno. En segundo lugar, el gran terremoto de 2011 también implicó el daño de algunas infraestructuras de comunicaciones y por lo tanto generó la necesidad de distribuir y actualizar información fácilmente por medio de relaciones. Servicios de redes sociales como Twitter demostraron ser ideales para esto. Esto le permitió al gobierno recibir actualizaciones importantes sobre información local (no central) al mismo tiempo que el gobierno podía ofrecer seguridad a través de comunicaciones y consejos, que a su vez podían ser compartidos entre los usuarios cuando eran particularmente relevantes. La OCDE, a nivel más general, ha recolectado una serie de buenas prácticas emergentes relacionadas con el uso de las redes sociales, concentrándose particularmente en su uso en la gestión de riesgos y de desastres (ver la referencia a continuación). Finalmente, el gobierno chileno ve un impulso futuro orientado hacia un gobierno más abierto. Las redes sociales pueden habilitar una comunicación más efectiva entre el gobierno y su electorado, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas en la toma de decisiones políticas y en la prestación de servicios sociales.

La Presidencia chilena ha publicado una guía alentando a las autoridades a aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías digitales en el gobierno, incluidas las redes sociales (ver también www.guiadigital.gob.cl). Además expidió una instrucción presidencial incluyendo nuevas metas de participación social.

Fuente: Gobierno de Chile (2012), *Presentación en el Taller de la OCDE sobre Indicadores de Gobierno en Línea, diciembre de 2012* (presentación no publicada); OCDE (2012d), *The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication*, GOV/PGC/HLRF(2012)4, OECD Publishing, París; y OCDE (2012e), *Social Media Use by Governments: Focus on Twitter*, GOV/PGC/EGOV(2012)6; Gobierno de Chile (2012), *Guía Digital*, www.guiadigital.gob.cl.

Figura C.11. **Confianza en las instituciones políticas en América Latina y en países seleccionados de la OCDE**



Fuente: Latinobarómetro (2010), www.latinobarometro.org (visitado el 18 de febrero de 2013); Gallup World Poll (2010), <http://dx.doi.org/10.1787/888932493214> en OCDE (2011a), *How is Life? Measuring well-being*, OECD Publishing, París.

Nota: Los datos sobre América Latina son recolectados a través del *Latinobarómetro*. Los datos sobre países de la OCDE son recolectados a través de la Encuesta Mundial de Gallup (*Gallup World Poll*). Por lo tanto, los datos de América Latina y de la OCDE no son comparables directamente. La diferencia se ilustra por medio de los conjuntos dobles de datos para Chile y México.

Transparencia para mayor confianza y rendición de cuentas

La transparencia es tanto un prerrequisito como un habilitador para involucrar a los ciudadanos y en general a la sociedad civil, y de ahí la importancia del compromiso de Colombia con la “Urna de Cristal”. A pesar del alto nivel de voluntad política y de una serie de buenas iniciativas, como por ejemplo el Portal de Transparencia Económica (ver Recuadro C.21), algunas ONG argumentan que Colombia todavía lucha contra una cultura del secreto. Se dice que esta situación se produce en el gobierno, pero también en otras instituciones políticas como el Congreso, que parece estar afectado de un bajo nivel de apertura. Esto es particularmente importante ya que la Cámara de Representantes y el Senado (el Congreso) están entre las instituciones más expuestas en términos de riesgo de corrupción, según algunos estudios (OCDE, 2013). Esto es un obstáculo obvio para lograr una mejor confianza y rendición de cuentas, y una mayor participación de los ciudadanos. Con la presentación del proyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, se puede estar dando un enorme paso adelante (Gobierno de Colombia, 2012).

Si bien la confianza en el poder judicial sigue siendo baja (ver Figura C.11), parece haber una confianza ampliamente generalizada en el actual gobierno, comparable con los niveles de la OCDE. Aun así, el gobierno de Colombia puede aprender de las prácticas en países de la OCDE así como de sus pares regionales en lo referente a la transparencia y la lucha contra la corrupción. La experiencia brasileña de aumentar la transparencia presupuestaria apunta a la necesidad no solo de disponer los datos en línea, sino también la de garantizar el acceso práctico y la adopción activa a través de su facilidad de uso, buscando la transparencia en todos los niveles de gobierno (ver Recuadro C.22). Los análisis de Gobierno en Línea muestran que los usuarios consideran que la prestación de servicios en línea es valiosa, y que está aumentando la confianza en el suministro en línea de información y servicios del gobierno.

El desarrollo del programa de “Datos Abiertos” de Colombia también contribuye a una mayor transparencia y rendición política de cuentas. Además, ofrece al mismo tiempo una nueva e importante fuente de crecimiento económico. De hecho, el gobierno de Colombia pretende “apoyar la generación de progreso económico”, poniendo los datos e información del sector público a disposición para ser utilizados. Los países de la OCDE son cada vez más conscientes de los beneficios de permitir que el sector privado también haga uso de los datos y de la información del sector público (OCDE, 2013). En el caso de España, desde 2007, el uso dirigido de las TIC ha contribuido a reducir las cargas administrativas por un valor estimado de 12 mil millones de euros, según evaluación realizada a finales de 2012. El uso de las TIC y la reutilización de la información del sector público han sido elementos importantes en este frente.

Recuadro C.21. El Portal de Transparencia Económica

El Portal de Transparencia Económica de Colombia ofrece información para que el gobierno rinda cuentas sobre sus gastos. El portal contiene información sobre la ejecución del presupuesto anual de Colombia, incluyendo los presupuestos de ministerios, departamentos administrativos, el Congreso, el poder judicial, los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas y el control electoral.

El portal refleja el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que permite desglosar el gasto a nivel de contrato y de factura. El sistema lo desarrolla el Ministerio de Hacienda con el fin de mejorar el control financiero y la efectividad del gasto público. Además de esto, el suministro de información sobre el gasto también ayuda a los ciudadanos a exigir rendición de cuentas al gobierno.

La información del portal está organizada en torno a cuatro secciones principales:

31. Monitoreo directo de la ejecución presupuestaria del gobierno, en términos de velocidad, regularidad, avance de proyectos, y comportamiento histórico;
32. Listados de las personas o empresas con las que el gobierno incurre en gastos;
33. Listados de los tiempos y frecuencias de pago;
34. Herramientas dinámicas y analíticas para consolidar y manipular los datos, permitiendo la exportación de datos e información de particular interés en función de varias variables.

En 2012, se registraron datos e información de 185 unidades presupuestarias separadas, cubriendo también unidades subnacionales no centrales; en total, 1,096 sub-unidades con datos financieros, aportando un total de más de 13 millones de conjuntos de datos.

Fuente: Gobierno de Colombia (2013b), *Resumen Portal de Transparencia Económica v3* (documento de trabajo no publicado).

Recuadro C.22. Transparencia en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria en Brasil

Brasil es reconocido por su alto nivel de transparencia presupuestaria en relación con otros países de la OCDE. La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000 regula el acceso público a documentos claves del presupuesto a lo largo de todo el ciclo de presupuesto. Desde noviembre de 2004, esta información ha estado disponible en línea en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria a través del Portal de Transparencia de la Administración Pública Federal (www.portaldatransparencia.gov.br). Desde 2010, los datos de rentas y gastos se actualizan diariamente. Con más de 2.3 millones de visitas mensuales y varios cientos de miles de usuarios, el portal es considerado exitoso, también a nivel internacional.

Recuadro C.22. **Transparencia en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria en Brasil** (continuación)

El portal de transparencia ha sido desarrollado desde 2005 por la Contraloría General de Unión e involucra a varias partes interesadas claves, tales como la Secretaría del Tesoro Nacional, el Servicio Federal de Procesamiento de Datos, al igual que incorpora sugerencias de los ciudadanos. Además, varias autoridades federales han sido implicadas en el suministro de datos pertinentes para el portal.

Actualmente, Brasil está dedicado a lograr un mayor nivel de transparencia en todos los niveles de gobierno. En 2009, un enfoque gradual por fases fue delineado en la Ley 131/2009, que además estableció sanciones por incumplimiento de las medidas de transparencia enumeradas. Para facilitar esto, la Contraloría General creó centralmente una serie de sitios estatales para ser usados por los estados brasileños, garantizando la disponibilidad de la infraestructura técnica para apoyar la publicación de información.

Fuente: OCDE (2012g), *OECD Integrity Review Brazil, Managing Risk for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, París.

Recuadro C.23. **Datos Abiertos para el crecimiento, la eficiencia y mejores servicios**

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 enuncia el objetivo de “estimular el desarrollo de servicios en línea por terceros, con base en datos públicos”. La administración pública de Colombia posee y recolecta una gran cantidad de datos. A través de su programa de Datos Abiertos, el gobierno está fomentando una amplia coalición de entidades, instituciones académicas, desarrolladores y corredores de información para que se dediquen al desarrollo de servicios en línea y telefonía móvil, aprovechando así el valor de los datos disponibles (ver www.datos.gov.co).

El modelo de Datos Abiertos se basa en un conjunto de principios socio-culturales, político-legales, tecnológicos y organizacionales y presupuestarios que sustentan el enfoque colombiano. Si bien se podría hacer un mayor énfasis en los incentivos para que las organizaciones públicas produzcan, mantengan y publiquen datos, los principios constituyen un primer intento para garantizar la gobernanza adecuada de los datos abiertos del gobierno.

El gobierno ha iniciado el programa en el nivel nacional pero espera ampliarlo a los niveles locales de gobierno en 2014, concentrándose al mismo tiempo en aumentar el impacto de los servicios desarrollados y la calidad de los datos aplicados. Para aclarar y estimular la demanda de las partes involucradas, se han planeado una serie de eventos colaborativos.

El gobierno de Colombia es consciente de los desafíos para el establecimiento de sinergias entre empresas privadas, desarrolladores y el sector público, y reconoce que la integración de los Datos Abiertos en los procesos de definición de políticas es un proceso que también demandará inversiones. A marzo de 2013, 43 conjuntos de datos estaban disponibles de acuerdo con los estándares definidos en el programa. Se han desarrollado más de 40 aplicaciones para la plataforma usando estos y otros conjuntos de datos, cubriendo áreas tales como salud, contratos públicos y turismo, entre otras (ver www.tiendaaplicacionescolombia.cloudapp.net). Aunque las aplicaciones todavía son muy sencillas y aprovechan el valor de los datos públicos disponibles en un grado limitado, el programa ilustra un alto nivel de ambición y de innovación continua en el desarrollo de la prestación de servicios públicos.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012d), *Iniciativa de Datos Abiertos* (presentación de reunión no publicada); www.datos.gov.co (visitado el 10 de mayo de 2013); www.tiendaaplicacionescolombia.cloudapp.net (visitado el 10 de mayo de 2013); Gobierno de Colombia (2012a), *Background report* (documento de trabajo no publicado).

El modelo de Datos Abiertos de Colombia ha sido escasamente desarrollado y en línea con el programa de Gobierno en Línea. Colombia puso a disposición un catálogo inicial de datos en versión beta a través de <http://datos.gov.co/>, cubriendo datos creados por varios sectores e instituciones.¹⁷ El portal busca aumentar la visibilidad y el uso de los datos del gobierno. Se puede acceder a los datos disponibles a través de formatos abiertos, con base en el marco de interoperabilidad, por lo tanto alentando también un mayor intercambio de datos e información en el sector público, contribuyendo a reducir la exigencia de información redundante y disminuyendo las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas. Con la capacidad de Colombia para alimentar asociaciones, este trabajo tiene un potencial prometedor tanto para el sector público como para el privado.

Evaluaciones principales y propuestas de acción

El gobierno de Colombia ha logrado grandes progresos en la mejora de su gobernanza en varios indicadores. El compromiso del gobierno con la transparencia es claro, y ello ha dado lugar a varias soluciones innovadoras, tanto en comparación con sus vecinos o con pares de la OCDE. El uso de Twitter está entre los más desarrollados en la OCDE. Se están desarrollando y aplicando servicios basados en la telefonía móvil, y los esfuerzos en este frente podrían fortalecerse mucho más. La plataforma participativa multicanal para la rendición de cuentas, la “Urna de Cristal” y el amplio uso de las redes sociales para la implicación política también son buenos ejemplos de progreso. Una serie de iniciativas están abriendo nuevos caminos, tales como la iniciativa de Datos Abiertos, si bien esta, como sucede en varios otros países, todavía adolece de datos limitados al igual que de un uso limitado. Una más amplia implementación, uso y focalización en el valor agregado de la iniciativa serán claves para lograr mayores éxitos. Para progresar aún más en la apertura del gobierno al electorado, el gobierno podría contemplar:

- **Continuar asociando iniciativas en línea y fuera de línea para involucrar a los ciudadanos.** Colombia ha aplicado una serie de iniciativas innovadoras para apoyar la participación de los ciudadanos. El enfoque colombiano no se centra en los canales, sino, en los ciudadanos. Una iniciativa clave es la “Urna de Cristal”, la plataforma multicanal para la comunicación con el gobierno. El uso de plataformas de telefonía móvil y redes sociales puede generar beneficios importantes, como por ejemplo en términos de aportar *inteligencia social y territorial*, y fortaleciendo y ampliando las comunidades locales digitalmente.
- **Mayor uso de las TIC para involucramiento directo.** La implicación directa de los usuarios, ciudadanos, empresas y otras circunscripciones puede constituir una herramienta real para *diseñar futuras estrategias de TIC abiertamente*, ya que escuchar a los usuarios finales es cada vez más importante para elegir las opciones correctas. El uso de plataformas en línea y de telefonía móvil para *guiar la definición de prioridades locales*, como los presupuestos y la planeación, pueden ayudar a alimentar a las comunidades existentes mediante el involucramiento directo, ampliando su impacto a través de los medios digitales. Será importante asegurar una buena comunicación sobre la forma en las que las autoridades públicas van a *informar, responder y reaccionar* a los comentarios de los ciudadanos para garantizar la *confianza* en el gobierno en línea. Los países de la OCDE, al igual que pares regionales, han llevado a cabo grandes progresos en el uso público de las redes sociales, por ejemplo en Chile en la gestión de riesgos y desastres. El uso de plataformas de comunicación digital por parte del Presidente de Colombia para llegar a los ciudadanos ya es notable, por ejemplo reconociendo casos sobresalientes de buena ciudadanía a través de conferencias en línea. Este enfoque se podría aplicar también en otras áreas. El gobierno podría, por ejemplo, estudiar cómo

puede impulsar un *cambio cultural* dentro de la administración pública, asegurando un *mayor compromiso de los gobiernos locales* para garantizar el impacto de la presencia en línea, apoyándose en las plataformas digitales, promocionando unidades, personal o resultados específicos sobresalientes.

- **Mantener la concentración en la transparencia.** El gobierno podría contemplar continuar y reforzar sus esfuerzos para fomentar las instituciones transparentes. Colombia ha lanzado una serie de iniciativas para mejorar la transparencia, incluyendo una propuesta de una ley sobre acceso a la información en 2011. Debido a que la promulgación de esta propuesta de ley está esperando una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, se espera un *seguimiento de cerca*, no solo del proceso legislativo, sino también de la preparación y garantía de su posterior implementación.
- La *evaluación comparativa (benchmarking)* pública del nivel de apertura de las autoridades públicas puede generar una mayor conciencia, y movilizar las presiones para abrir el gobierno si se desarrolla de una manera *fácil de usar*. La experiencia regional puede ofrecer inspiración útil en este campo, por ejemplo el Portal de Transparencia Federal de Brasil. El uso de las TIC para aumentar la transparencia del Congreso también tiene un gran potencial. La *vigilancia sistemática* de las votaciones, posiciones, al igual que una participación amplia y formalizada en todas las fases del proceso legislativo, son elementos importantes para la rendición política de cuentas y para el contrato social. Acelerar una bien diseñada *apertura y digitalización* del Congreso puede sostener la transparencia y dar lugar a mejores debates políticos, un mayor diálogo, y generar una mayor confianza en las instituciones políticas. Con varias iniciativas ya lanzadas, como Corporaciones en Línea, el gobierno podría estudiar cuál sería la mejor manera de apoyar los procesos de apertura, *estímulo, soporte y asociación*, internamente con socios políticos claves, y externamente con la sociedad civil y la academia, por ejemplo en el desarrollo de “aplicaciones para la democracia”.

Conclusión

Concentración en mejorar la coherencia, la implementación y el monitoreo del desempeño

Colombia ha trazado su dirección estratégica para la aplicación de las TIC en el sector público y ya ha logrado resultados considerables. El gobierno de Colombia está comprometido con fortalecer este trabajo, desarrollando aún más esta “forma colombiana” específica de concentrarse en el uso de las TIC para el crecimiento incluyente y el desarrollo social. Por lo tanto en esta etapa será importante que el gobierno de Colombia, a través de su Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su Comisión Nacional y su red de CIO, se centre en la *coherencia* estratégica y en la *plena implementación* mediante:

- La mejora del *alcance* y de la *coherencia* de sus iniciativas de digitalización, asegurándose que los diversos actores y sus estrategias trabajen conjuntamente de una manera holística e integral, con base en mecanismos de gobernanza que estén alineados en todo el gobierno;
- Mejorar la *implementación* de estas estrategias, impulsando procesos e incentivos que alimenten los resultados de implementación correctos, por ejemplo mediante la creación de marcos adecuados para servicios públicos interoperables en la “oficina administrativa interna”, que faciliten una mejor y más sencilla prestación de los servicios a los ciudadanos a través de los “puntos de atención al cliente”;

- Al mismo tiempo, una concentración más sistemática en el *monitoreo del desempeño* de esta implementación para garantizar, a los ciudadanos y las empresas, que sus TIC y estrategias en línea están logrando resultados;
- El mantenimiento de la *participación de los ciudadanos*, aprovechando las oportunidades ofrecidas por el acceso en línea y a través de la telefonía móvil al gobierno para influir en las políticas, y mediante el uso de los resultados de contactos regulares del gobierno con los ciudadanos tanto en línea como fuera de línea, para articular evaluaciones abiertas y transparentes del desempeño de las estrategias que influyen en la implementación de las estrategias a lo largo del tiempo.

Esto implica una gobernanza efectiva y eficiente a través de un liderazgo complementario y mutuamente reforzador por parte de los tres actores principales del gobierno de Colombia, que lideran la puesta en funcionamiento de las TIC y los servicios en línea del gobierno, y mediante el monitoreo del logro de los resultados a lo largo del tiempo en esta área. La OCDE está colaborando con el gobierno de Colombia durante el período 2013-14 para articular y poner en marcha un Plan de Implementación para este Informe, y está comprometida a trabajar con las partes interesadas claves del gobierno, responsables de la digitalización del sector público colombiano para mejorar sus capacidades para ejecutar la implementación durante este período.

Fortalecimiento de la gobernanza de las TIC públicas y coordinación para comprometer a todos los niveles de gobierno con los resultados

El gobierno de Colombia ha logrado progresos en la promoción nacional de las TIC en el sector público. Sin embargo, para mantener y mejorar el progreso logrado en la implementación, la gobernanza del uso de los sistemas de información y de las TIC, podría mejorarse aún más en los diferentes niveles de gobierno. El gobierno adoptó recientemente esfuerzos dirigidos para garantizar dichas mejoras de su marco de gobernanza nacional. Esto incluye el establecimiento de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal en 2012. Esto probablemente contribuirá a una coordinación más efectiva entre actores claves, si bien pueden ser necesarios pasos adicionales para institucionalizar y ampliar el mandato en materia de toma de decisiones, así como la capacidad de coordinación de la Comisión. Esto también es importante en lo referente a asuntos claves como la interoperabilidad y la arquitectura de la información. Otras medidas incluyen el nombramiento de una Directora Nacional de Información (CIO del Estado) y el surgimiento de una red nacional de CIO. La CIO del Estado desempeñará un papel clave conectando las políticas del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con la Comisión Nacional. La red de CIO será importante para preparar a las partes interesadas claves en áreas de políticas y sectoriales en el uso estratégico de las TIC en los años siguientes. Con el fin de apoyar al mismo tiempo unos mecanismos de gobernanza fuertes y equilibrados, el gobierno podría contemplar:

- Mejorar y fortalecer aún más la *capacidad de coordinación* del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, extendiendo los mecanismos de arriba hacia abajo con mecanismos seleccionados incluyentes de abajo hacia arriba; esto será particularmente importante para la recién nombrada CIO del Estado;
- Asegurarse de que el *mandato, la composición y las estrategias* de la Comisión Nacional sean adecuados, para garantizar un amplio compromiso político y administrativo tanto con sus decisiones como con su implementación;
- Garantizar el cumplimiento de las directrices y las recomendaciones nacionales, por medio de una clara *alineación y coordinación* de los mecanismos de aprobación en

los numerosos fondos nacionales de inversión en TIC;

- Estudiar la necesidad de *requisitos obligatorios* en todos los niveles de gobierno, por ejemplo en lo que respecta a la interoperabilidad y el uso de estándares o componentes de infraestructura conjuntos.
- *Implementar gradualmente acuerdos estandarizados de contratación de las TIC* para garantizar la coherencia y coordinación de los estándares y acelerar la interoperabilidad, por ejemplo a través de un modelo de “cumpla o explique”;
- Desarrollar una *arquitectura operativa para la prestación de servicios del gobierno* que vincule la infraestructura, los facilitadores comunes y los servicios existentes, aclarando el terreno de juego para todas las partes interesadas;
- Facilitar y acelerar la coherencia y el compromiso local con la prestación de servicios en línea; se podría contemplar *involucrar a representantes locales* de los diferentes niveles de gobierno de los órganos pertinentes, celebrar reuniones de diálogo formalizadas, o a través del intercambio de experiencias y prácticas entre órganos horizontales.

Gestión de los programas de gobierno en línea en función de su impacto

Colombia ha demostrado que cuenta con gran capacidad en el gobierno central para desarrollar políticas, estrategias de implementación asociadas para el uso de las TIC y los sistemas de información. Una serie de documentos de política demuestran el liderazgo y el compromiso con la integración estratégica del uso de las TIC como medio para transformar la administración del gobierno. Como las políticas son ambiciosas, se requiere prestarle particular atención a su implementación: para priorizar las medidas necesarias y ofrecer los incentivos adecuados para su plena implementación. Con el fin de apoyar una concentración más fuerte en la implementación de impactos y resultados, el gobierno podría contemplar:

- Alinear aún más las políticas y procesos presupuestarios, mejorando los *incentivos* para lograr impacto en las diferentes fuentes de financiación, de manera que la financiación paralela se apoye mutuamente;
- Introducir el uso sistemático de *casos de negocios* para guiar la implementación de los proyectos a través de una concentración consistente en el valor agregado de las TIC;
- Acentuar aún más la necesidad de concentrarse en el usuario, *aumentando la adopción* de los servicios en línea prestados para garantizar su impacto sobre los ciudadanos y las empresas;
- Concentrar los mecanismos de seguimiento en los *productos y resultados* de los programas, dirigiendo la atención a donde se puede lograr el mayor impacto, y también por ejemplo al intercambio de información;
- Garantizar *evidencias relevantes* para apoyar la evaluación de los avances en términos de impacto de las TIC y los sistemas de información, y la identificación de áreas de estancamiento, y la *calidad y fiabilidad* de los datos subyacentes.

Apertura de la toma de decisiones del gobierno e involucramiento de los usuarios finales en la prestación de los servicios

El gobierno de Colombia también ha logrado progresos significativos en el área de apertura del gobierno. El compromiso puede verse por ejemplo con respecto a los factores

habilitantes, tales como mejor accesibilidad a internet, pero también en lo que se refiere a las mejoras en la percepción de la efectividad y la rendición de cuentas del gobierno, así como en los compromisos con la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) y la adhesión a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho. Se nombró una Alta Consejera Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y un Secretario de Transparencia, quienes informan directamente al Presidente, y son responsables de la transparencia, integridad e inclusión, entre otras cosas, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo. La “Urna de Cristal” ofrece una plataforma multicanal, orientada al ciudadano, para la comunicación con el gobierno y sobre el gobierno. Una serie de reformas importantes del sector público (como las reformas antitrámites) se han llevado a cabo a través de procesos ampliamente participativos, facilitados también por medio del uso sistemático de nuevos medios y tecnologías. El uso de las redes sociales y de soluciones de telefonía móvil está adquiriendo mayor importancia. A pesar de estos considerables esfuerzos, Colombia parece continuar menos desarrollada con respecto a pares internacionales en otras áreas, incluyendo el imperio del estado de derecho y la lucha contra la corrupción. Y si bien hay varios procesos participativos establecidos, se podría mejorar aún más el alcance, la profundidad y la importancia de estos procesos. Para apoyar la apertura y la mayor participación de los ciudadanos a través del uso de las TIC, el gobierno podría contemplar:

- Continuar mejorando aún más los servicios en línea y la prestación de los servicios a través de *asociaciones* con ciudadanos, empresas y la academia para aumentar el impacto, incluyendo los *puntos de acceso físicos* y las *plataformas de telefonía móvil* existentes para llegar a los ciudadanos;
- Involucrar a los ciudadanos tanto en línea como fuera de línea, asegurando una comunicación clara sobre la forma en la que las autoridades públicas van a *informar, responder* y *reaccionar* a los comentarios de los ciudadanos; y además, contemplar el uso de plataformas en línea y de telefonía móvil para *guiar la definición de prioridades locales*, alimentando las capacidades y el interés de los ciudadanos en los canales digitales a través de su implicación directa, por ejemplo en asuntos de presupuestos o planeación local, o incluso en la formulación de futuras estrategias de TIC;
- *Continuar y reforzar* los esfuerzos para fomentar las instituciones transparentes en el gobierno, mejorando su facilidad de uso y su accesibilidad, impulsando al mismo tiempo una mayor apertura más allá del Poder Ejecutivo, particularmente en el *Congreso*.

Notas

1. Departamento Nacional de Planeación, 2000.
2. El Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) fue ordenado en la Ley 19 de 1958 y es la más alta autoridad de planeación, que asesora al gobierno en las políticas sociales y económicas.
3. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011.
4. USD 2,900,000,000.
5. COP 5,500,000,000,000.
6. El Decreto Presidencial 1151 de 2008 menciona el Ministerio de Comunicaciones. Las competencias anteriores bajo este ministerio están ahora bajo el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
7. Sin embargo, como el Consejo también es responsable de asuntos de seguridad cibernética y defensa, el Ministerio de Defensa participará en la discusión de esas materias con voz y voto.
8. Traducción del autor.
9. La Constitución también menciona los territorios indígenas como entidades territoriales auto gobernadas por las comunidades.
10. Esta práctica es una renovación de los Consejos Comunales de Gobierno de la administración Uribe, que ya era considerada una buena práctica en materia de participación local.
11. Eficiencia se refiere al grado en el que un proceso de producción refleja “mejores prácticas”, ya sea en un sentido de ingeniería (“eficiencia técnica”) o en un sentido económico (“eficiencia en la asignación”). La eficiencia técnica plena caracteriza un proceso de producción cuando se ha logrado el máximo producto posible, con un conjunto fijo de insumos y una determinada tecnología. La eficiencia plena en la asignación prevalece cuando la combinación insumo-producto minimiza los costos y/o maximiza las utilidades. Ver también OCDE, 2001.
12. Ejemplos de compromisos previos son el documento CONPES 3292 de 2004, la Ley 962 de 2005, la Ley 1151 de 2007, además de trabajos más recientes. Colombia también se ha comprometido internacionalmente con la interoperabilidad, por ejemplo a través de la adopción de la Declaración de Bávaro de 2003, el Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe eLAC 2007 sobre la Sociedad de la Información, entre otros.
13. Ver por ejemplo la Encuesta Global de la ONU para diferentes perspectivas a este respecto: <http://unpan1.un.org>.
14. Por ejemplo, la unidad de innovación del sector público danés Mindlab, la cual, en colaboración con la Agencia de Impuestos de Dinamarca, ha ayudado a lograr un mejor entendimiento de los contribuyentes de impuestos jóvenes y digitales. Ver www.mindlab.dk.
15. El primero de una serie de Google+ Hangouts con el Presidente Santos (ver www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/primer-hangout-presidente-santos-re-ne-a-ocho-colombianos-que-han-conquistado-mundo) es una elaboración de un nuevo formato de comunicación política, asociado particularmente a su uso por parte del Presidente Obama de los Estados Unidos (ver www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2012/01/30/president-obama-s-google-hangout).
16. OCDE, 2009.
17. Los datos se ponen a disposición en varias plataformas, a las que se puede acceder a través de servicios REST. El protocolo de datos abiertos aplicado se especifica en www.odata.org.

Bibliografía

- Gobierno de Chile (2012), *Presentación en el Taller de la OCDE sobre Indicadores de Gobierno en Línea*, diciembre de 2012 (presentación no publicada).
- Gobierno de Colombia (2013a), *Paper Antitrámites, inglés, v3* (documento de trabajo no publicado).
- Gobierno de Colombia (2013b), *Resumen Portal de transparencia Económica v3*, (documento de trabajo no publicado).
- Gobierno de Colombia (2012a), *Background report*, (documento de trabajo no publicado).
- Gobierno de Colombia (2012b), *Background report, E-Government and open government policies*, (documento de trabajo no publicado).
- DANE (2012), “*Indicadores Básicos de Tecnologías de Información y Comunicación – TIC para Colombia. Año 2011*”, *Boletín de Prensa, Bogotá*, www.dane.gov.co/ (visitado el 19 de octubre de 2012).
- DANE (2011), *Anexos TIC 2011*, www.dane.gov.co/ (visitado el 13 de febrero de 2013).
- DANE (2010), *Mapas de Información, Tecnologías de Información y Comunicaciones*, www.dane.gov.co/ (visitado el 13 de febrero de 2013).
- Gobierno de Dinamarca, Regiones Danesas, Gobierno Local Dinamarca (2011), *The Digital Path to Future Welfare*, www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~media/Files/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengeligt_engelsk_strategi.ashx.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2012), *Decreto Antitrámites, 0019 del 10 enero de 2012*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2011), “*Prosperidad para Todos, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”, www.dnp.gov.co, (visitado el 10 de octubre de 2012).
- Departamento Nacional de Planeación (2003), “*Renovación de la Administración Pública*”, *Conpes 3248*, <http://gobiernoenlinea.gov.co> (visitado el 7 de enero de 2013).
- Departamento Nacional de Planeación (2000), “*Agenda de Conectividad*”, *Documento CONPES*, No. 3072, www.mintic.gov.co/index.php/docs-normatividad?pid=698&sid=770:3072 (visitado el 8 de enero de 2013).
- Digitaliseringsstyrelsen (2013), *Business Case*, www.digst.dk/Styring/Statens-projektmodel/Statens-Business-Casemodel.
- Gobierno de Chile (2012), *Guía Digital*, www.guiadigital.gob.cl.
- Gobierno de España (2012), *Technical Standards and Common Services to Facilitate Interoperability in Public Administration*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Observatorio de Gobierno en Línea, http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022567.pdf (visitado el 8 de abril de 2013).
- Gobierno de España (2012), *SARA – Red de Telecomunicaciones de la Administración Pública Española*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Observatorio de Gobierno en Línea, http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_020002712.pdf (visitado el 8 de abril de 2013).
- KL e ITST (2011), *Digital Citizen Dialogue, Inspiration and case on better dialogue on the web*, ITST, Copenhague.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011), *Plan de Acción del Gobierno de Colombia, Open Government Partnership*, www.opengovpartnership.org (visitado el 10 de octubre de 2012).
- Ministerio de Comunicaciones (2008), *Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*, www.eduteka.org (visitado el 14 de enero de 2013).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011), *Plan de Acción del Gobierno de Colombia, Open Government Partnership*, www.opengovpartnership.org.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2013), *Plan Vive Digital*, www.mintic.gov.co/index.php/vive-digital/plan/ (visitado el 15 de abril de 2013).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012a), *Estrategia Gobierno en línea, 2012-2017 Para el orden nacional*, <http://gobiernoenlinea.gov.co> (visitado el 19 de octubre de 2012).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012b), *Presentación OCDE*, (presentación de reunión no publicada).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012c), *Iniciativa de Control en Línea*, (presentación de reunión no publicada).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012d), *Iniciativa de Datos Abiertos*, (presentación de reunión no publicada).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012e), *Estrategia de Gobierno en Línea territorial*, (presentación de reunión no publicada).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012f), *Estudio de Conocimiento, uso, preferencia y percepción empresas*, (no hay información de publicación disponible).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012g), *Trámites en línea SUII*, (presentación no publicada).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011a), *Guía: Desarrollo de Ejercicios de Participación*, www.gobiernoenlinea.gov.co/ (visitado el 19 de octubre de 2012).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011b), *Vive Digital, Colombia, Documento Vivo del Plan, versión 1.0* (2011), <http://vivedigital.gov.co> (visitado el 10 de octubre de 2012).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011c), *Lenguaje para intercambio de información, Conceptos generales*, <http://lenguaje.intranet.gov.co/> (visitado el 13 de febrero de 2013).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010a), *Marco de Interoperabilidad para Gobierno en Línea, versión 2010*, www.intranet.gov.co/images/fbfiles/files/marco_de_interoperabilidad_gel.pdf (visitado el 10 de mayo de 2012).
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010b), *Gobierno en línea en Colombia, 2010-2011*, www.gobiernoenlinea.gov.co/ (visitado el 10 de octubre de 2012).
- OCDE, “Open Government Data”, *OECD Working Paper*, (próximamente).
- OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia*, OECD Publishing, París.

- OCDE (2012a), *OECD E-Government Project, New ICT Solutions for Public Sector Agility*, Informe Resumido, Reunión de E-Leaders, Ciudad de México, OECD Publishing, París, www.oecd.org/governance/eleaders.
- OCDE (2012b), “The Impact of Internet in OECD countries”, *OECD Digital Economy Papers, No. 200*, OECD Publishing, París <http://dx.doi.org/10.1787/5k962hhgpb5d-en>.
- OCDE (2012c), “Introduction and Summary”, in *OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167742-2-en>.
- OCDE (2012d), *The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication*, GOV/PGC/HLRF(2012)4, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012e), *Social media use by governments: Focus on Twitter*, GOV/PGC/EGOV(2012)6.
- OCDE (2012f), *Towards More Effective Public Management in Mexico*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012g), *OECD Integrity Review Brazil, Managing Risk for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011a), *How is life? Measuring well-being*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011b), “Access to basic services in developing economies”, *OECD Regions at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-31-en.
- OCDE (2011c), *OECD Public Management Review, Mexico*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011d), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010), *OECD E-Government Review, Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery in Denmark*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2009a), *Rethinking e-Government Services: User centred approaches*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2009b), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2005), *e-Government for Better Government*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2003), *The e-Government Imperative*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2001), *The OECD Productivity Manual: A Guide to the Measurement of Industry-Level and Aggregate Productivity, Annex 1 – Glossary*, OECD Publishing, París.
- OCDE, OMC (2011), Colombia, en *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/aid_glance-2011-29-en.
- OCDE, UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2012), *Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, OECD Publishing, París, www.itu.int/pub/D-STR-GOV_M_GOV-2011.
- OCDE, BIRF, Banco Mundial (2013), “Executive summary”, en *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180697-3-en>.
- Regeringen (2012), *Gode grunddata til alle*, www.digst.dk/Loesninger-og-infrastruktur/~media/Files/L%20og%20infrastruktur/grunddata/Grunddatatilallevkstogeffektiviseringokt2012.ashx.

- Comité de Auditoría del Plan Estratégico de Australia del Sur (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*, <http://saplan.org.au/yoursay>.
- Gobierno de España (2007), *Ley 2007/11, Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, Plan de Actuación*, www.socinfo.es/contenido/seminarios/herramientas/Plan_de_Actuacion.pdf.
- ONU (Naciones Unidas) (2012), *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, www.unpan.org/e-government.
- Universidad de los Andes / Ministerio de Comunicaciones (2009), *Metodología de Monitoreo de Gobierno en Línea en Colombia*, Universidad de los Andes, Centro de Estrategia y Competitividad, Bogotá.
- WEF e INSEAD (2012), *The Global Information Technology Report 2012*, www3.weforum.org/docs/Global_IT_Report_2012.pdf (visitado el 4 de marzo de 2013).
- Banco Mundial (2012), *World Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org>.
- Zuluaga, J. y Martínez, M.P. (2012), *Mapping Digital Media: Colombia*, Open Society Foundations, www.mappingdigitalmedia.org.