

ALEXIS FERNANDO PACHECO CEDEÑO

LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO Y CONFIANZA DIGITAL: RETOS Y
OPORTUNIDADES DE LA NUEVA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL.

MAESTRÍA EN DERECHO INFORMÁTICO Y DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

Bogotá, D.C., Colombia

2019

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRIA EN DERECHO INFORMATICO Y DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General: Dra. Martha Hinestroza Rey

Director Departamento: Dra. Teresa Vargas Osorno

Director de Tesis: Dr. Jorge Fernando Bejarano Lobo

Presidente de Tesis: Dra. Teresa Vargas Osorno

Jurado Dr. Jorge Mario Calvo

Jurado Dr. Hugo Sin

Índice

Introducción	1
Metodología	7
Capítulo I. Evolución de la estrategia de gobierno en línea hacia la política de gobierno digital.....	8
1.1. Benchmarking internacional de políticas de gobierno digital.....	8
1.1.1 Análisis de experiencias internacionales.....	9
1.1.2. Indicadores de gobierno digital.....	20
1.1.3 Índices de Gobierno Digital:	25
1.2. Confianza y seguridad como elementos claves que se fortalecen a través de la gestión del gobierno digital	26
1.3. La estrategia de Gobierno en Línea como principal antecedente del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la Administración Pública nacional	27
1.4. La política de Gobierno Digital y su nuevo enfoque participativo, para el desarrollo integral de la gestión pública administrativa en Colombia	31
Capítulo II. Valor público Asociado al Desarrollo de la Política del Gobierno Digital	35
2.1. Confianza y seguridad como elementos claves que se fortalecen a través de la gestión del gobierno digital	35
2.1.1. La confianza como premisa de adopción de servicios digitales: El caso del sector financiero.	37
2.2. Valor público como formación de ciudadanos digitales inteligentes: competitividad, proactividad e innovación	41
Capítulo III. Retos y oportunidades de la nueva Política de Gobierno Digital	44
3.1. Valor público como estrategia de política de Gobierno Digital	44
3.2. Retos a los que se enfrenta la política de Gobierno Digital	44
3.3. Un referente de confianza: TIC en el sector financiero	48
3.4. Las medidas para la accesibilidad de la población a la era digital	52
3.5. Estrategias para la articulación de la política de Gobierno Digital en materia fiscal.....	53
3.6. Elementos jurídicos para la implementación del gobierno digital en el contexto del Estado Social de Derecho.....	54
3.6.1. Contexto jurídico colombiano. Retos y perspectivas frente al gobierno digital	54
3.7 Estado actual de implementación de la política de Gobierno Digital	64
Conclusiones	69
Recomendaciones	73
Bibliografía	80

Introducción

Desde hace ya algún tiempo, el Gobierno Nacional se encuentra desplegando variedad de acciones con el fin de modernizar la Administración Pública, ello para lograr el cabal cumplimiento de sus deberes y responsabilidades frente a la comunidad en general, más eficaz y oportunamente, garantizando además por esa vía la participación de la ciudadanía, tanto en la orientación como en la vigilancia de los procesos inherentes a la gestión pública (DNP, s.f.).

Cuenta también como antecedente impulsor de dichas estrategias, la necesidad de construir canales de diálogo cada vez más abiertos y transparentes, entre los diferentes actores partícipes de la sociedad civil y el poder ejecutivo, favoreciendo la construcción de una perspectiva más actual de la democracia, esa que justamente, permita formular, hacer seguimiento y evaluación de aquellas políticas públicas enfocadas al mejoramiento de las dinámicas propias de la Administración (Nieves-López, 2013).

Ya en la década de los 80, siglo XX, de acuerdo con Fernández Santos, Fernández Fernández, y Rodríguez Pérez (2008), las transformaciones culturales, informativas y económicas que comenzaron a emerger en todo el mundo, llevaron a la gestión pública tradicionalmente entendida, a una inminente transformación de sí misma, originando entonces lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública (NGP). Así, al encontrarse numerosas administraciones públicas inmersas en esta nueva corriente de gobernanza, tuvieron que empezar a reformar sus niveles organizativos y formas de actuación, para alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en su gestión.

Sin embargo, a pesar de lo que pudiera haber sido la experiencia particular de cada país con respecto a la modernización de su institucionalidad gubernamental, el siglo XXI arranca en varios puntos del orbe, con una percepción, una idea cada vez más generalizada, de que el Estado es un ente rígido, hipertrofiado, autoritario o indiferente ante las demandas de la colectividad, centrado por demás en formalidades superfluas y ritualidades excesivas que conducen a que la Administración sea ineficiente. Consecuentemente, si un Estado es desfasado y tiene por sí mismo serias deficiencias para lograr sus objetivos, deberá adecuarse

de cualquier manera a los requerimientos de la sociedad, observando que al interior de esta se han experimentado profundos cambios que a su vez alteraron el perfil clásico de la función pública y por supuesto, de los funcionarios públicos (Casana de Burga, 2014).

Al respecto, considera el Banco Mundial (2014) que, en aras de procurar su desarrollo sostenible desde el plano social o el económico, los países requieren de un Estado, y en general de un Sector Público eficaz, imprescindibles para contar con los bienes y servicios, normas e instituciones que harían posible el progreso de los mercados, y que todos los asociados puedan acceder a una mejor calidad de vida. De acuerdo con esta concepción, el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en tanto agente directo y exclusivo encargado de procurar crecimiento, sino como socio, catalizador e impulsor de ese proceso.

De igual modo, otro de los fundamentos para no prescindir del Sector Público, descansa en el hecho de que este y sus instituciones tienen la responsabilidad de aportar a la comunidad económica las bases necesarias para el mejoramiento de su competitividad dentro de una economía global. No obstante, se tiene por ampliamente aceptada la idea de que la Administración Pública presenta una serie de disfunciones en cuanto a su actividad, cuyo resultado más importante tiene que ver con la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual, mientras paralelamente aumenta su tamaño, actividad y gasto, incrementándose la demanda de responsabilidad pública por parte de los ciudadanos (Fernández Santos, Fernández Fernández, & Rodríguez Pérez, 2008).

Atendiendo a esas circunstancias, la Administración Pública viene planteándose la exigencia de trazar una profunda reforma de sí misma, dejando de basarse en la realización de una serie de prestaciones y servicios gestionados directamente por ella, para empezar a ser una Administración orientada hacia la persona, pues, a cambio de que esta última cumpla con sus obligaciones como parte de la ciudadanía –por ejemplo, en cuanto a la tributación-, tiene el derecho de exigir mayor y mejor calidad en productos, servicios e información, y un incremento de la eficiencia con que se gestionan los recursos por parte de quien los regenta (Fernández Santos, Fernández Fernández, & Rodríguez Pérez, 2008, pág. 77).

Y es precisamente en este escenario, donde se está recurriendo al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte del Gobierno, dando lugar al empleo de términos como el de “gobierno electrónico” o “gobierno en línea”, bajo la perspectiva de prestación de los servicios públicos, y en general, de interacción de la Administración con sus propios usuarios, para suministrar tales servicios. A su vez, esto se realiza aplicando la concepción empresarial de la Administración Pública, en virtud de la cual es preponderante que el aparato estatal sea eficiente optimizando los recursos disponibles, al existir condiciones de escasez, y adoptando las medidas necesarias para que, a mediano y largo plazo, pueda contarse con reservas que permitan su adecuación a los eventuales cambios socio-económicos y culturales (Sánchez Torres & Rincón Cárdenas, 2015).

Sobre el tema, bien vale la pena destacar que las estrategias o políticas de gobierno electrónico pretenden que los países en proceso de tecnificación, estén al mismo nivel de los tecnificados, siempre que se aprovechen las nuevas tecnologías, con el propósito de avanzar hacia el proceso de adecuación de infraestructura; empero, mientras los países industrializados se encuentran en un constante proceso de adquisición y aplicación de conocimientos y de transformación del ejercicio de gobierno, los países en procesos de industrialización se ven enfrentados a grandes impedimentos relacionados con la adquisición e implementación de las TIC, puesto que, la regla general allí manifiesta es la carencia de recursos para satisfacer estos nuevos componentes, de suerte que para llevar a cabo una transformación que permita el desarrollo de estrategias o políticas de gobierno electrónico, se requiere replantear la infraestructura de la Administración Pública, así como establecer un nuevo rol de participación de la ciudadanía ante ella, por ser la principal receptora de información, servicios y participe directa en las interacciones con las autoridades (Sánchez Torres & Rincón Cárdenas, 2015).

Teniendo en cuenta el panorama esbozado, en Colombia, a partir del Decreto 1008 de 2018, cuyas disposiciones se compilan en el Decreto 1078 de 2015 o “Decreto Único Reglamentario del sector TIC”, se está construyendo la nueva política de Gobierno Digital, liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, estableciendo un enfoque dentro del cual, el Estado y los actores de la sociedad son fundamentales para el desarrollo integral de las estrategias de gobierno digital, de forma que

son las necesidades y problemáticas concretas del entorno las que determinan el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) (MinTIC, Manual de Gobierno Digital - Implementación de la política de Gobierno Digital, 2018).

De acuerdo con el Portal de Gobierno en Línea (MinTIC, Conoce la política de Gobierno Digital, s.f.), desde la transformación de la estrategia de Gobierno en Línea en política de Gobierno Digital, se quiere establecer un uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos que sean competitivos, proactivos e innovadores, capaces de generar valor público en un entorno de confianza digital. La competitividad hace referencia a entidades idóneas, preparadas y con alta calidad en procesos e implementación de políticas; igualmente hace alusión a ciudadanos con capacidades y recursos efectivos, ágiles y fáciles de utilizar para interactuar con el Estado mediante herramientas digitales. La proactividad, entre tanto, busca que las entidades puedan anticiparse, ser previsoras, mitigar riesgos y hacer seguimiento a nuevas tecnologías para satisfacer necesidades y resolver problemáticas; pretende igualmente, que los ciudadanos sean partícipes del diseño de trámites y servicios, políticas, normas, proyectos, y en la toma de decisiones, mediante recursos digitales. Por último, es innovador, toda vez que la Administración a través de sus instituciones deberá promover la interacción y colaboración entre diferentes actores, para generar valor público con el uso de medios digitales; también al permitir que los ciudadanos ayuden a identificar y resolver problemáticas y necesidades comunes, también participar de espacios de encuentro y colaboración junto con diferentes actores.

Vista así, debe entenderse la generación de valor público, como fin último del uso de la tecnología en la relación entre Estado y ciudadano, en correspondencia con los propósitos de desarrollo social, gobernanza, garantía de derechos, satisfacción de necesidades y prestación de servicios de calidad. Es decir, no se trata únicamente de emplear las tecnologías, sino de hacer que ellas puedan ayudar a resolver problemáticas reales; el valor público también tiene que ver con lograr que el Estado llegue hasta donde no puede el mercado, posibilitando la creación de nuevos mercados. Lo anterior debe realizarse en un entorno de confianza digital, entre todos los partícipes de la relación (Estado, ciudadanos y demás actores del ecosistema digital), que sea seguro, corresponsable y previsible,

permitiendo un diálogo permanente entre todos los agentes involucrados en el ecosistema, proporcionando medios digitales ágiles, sencillos y útiles para el ciudadano.

Por las consideraciones efectuadas, la presente investigación busca indagar acerca del estado actual de implementación de la política de Gobierno Digital por parte del Gobierno Nacional, analizando especialmente cuál ha sido su incidencia en la generación de valor público –eje central de esta-, para lo cual se partirá del siguiente interrogante: ¿Cuál es el estado actual de implementación de la Política de Gobierno Digital (Decreto 1008 del 14 de junio de 2018) en el nivel central del Poder Ejecutivo en Colombia, a propósito de la necesidad de generar valor público dentro de un entorno de confianza digital?

Igualmente, para responder a dicha pregunta, se propone como objetivo general del trabajo, el que se expone seguidamente: Determinar cuál es el estado de implementación de la Política de Gobierno Digital (Decreto 1008 del 14 de junio de 2018) en el nivel central del Poder Ejecutivo en Colombia, a propósito de la necesidad de generar valor público dentro de un entorno de confianza digital.

Del mismo modo, serán objetivos específicos de la investigación los que se señalan a continuación: a) Ilustrar cómo ha sido la transformación de la estrategia de Gobierno en Línea hacia política de Gobierno Digital, teniendo en cuenta el nuevo enfoque otorgado a esta última para su desarrollo integral, en un contexto de verdadero aprovechamiento de las TIC; b) Establecer qué debe entenderse por generación de valor público, cuáles son sus principales elementos y cómo este incide en los propósitos de la Política de Gobierno Digital; c) Analizar cuáles han sido las principales fortalezas y debilidades en la implementación de la Política de Gobierno Digital en el nivel central de la Administración, para el mejoramiento de la relación Estado-ciudadano, tomando en consideración sus múltiples manifestaciones.

Ahora bien, la estructura temática que se propone para desarrollar los contenidos del trabajo, será esta: el primer capítulo abordará la evolución de la estrategia de Gobierno en Línea como principal antecedente del uso de las TIC en la Administración Pública, hacia la política de Gobierno Digital y su nuevo enfoque participativo para el desarrollo integral de la gestión pública administrativa en Colombia; el segundo capítulo tratará sobre el valor público como fin último de las TIC en la relación Estado-ciudadanía, estableciendo la

definición, elementos y características de este, estudiando posteriormente la incidencia que sobre su generación tiene la política de Gobierno Digital; y, en el tercer capítulo se analizará el estado actual de implementación de la política de Gobierno Digital en el nivel central de la Administración, determinando sus principales debilidades y fortalezas, así como los aportes que realiza dicha política para el mejoramiento de la relación Estado-ciudadano; por último se extraerán unas conclusiones frente a todas las consideraciones realizadas.

Metodología

En cuanto al diseño metodológico, se tratará de una investigación cualitativa, orientada hacia la descripción del objeto de estudio para descubrir sus cualidades y comprenderlo profundamente, centrándose en la indagación a partir de hechos, discursos y percepciones recogidas; pretendiendo conocer lo real y concreto de este desde una comprensión holística de los fenómenos por analizar, más allá de la simple ponderación de factores asociados a él (Clavijo, Guerra, & Yáñez, 2014). Del mismo modo, la investigación será de tipo aplicada, en tanto se dirige hacia el examen de datos y resultados que ofrece la aplicación del derecho en un escenario concreto de la realidad, efectuando un análisis sistemático de conceptos y su materialización en la realidad empírica. Al tiempo, es un abordaje histórico-jurídico, toda vez que hace seguimiento a la trayectoria de una institución como el Gobierno Digital; jurídico-descriptivo por cuanto busca aplicar el método analítico al tema que se investiga para establecer e interpretar sus principales características (Bustamante, s.f.).

Por su parte apelará a un método deductivo, representando en general los hechos para direccionarse paulatinamente a concreciones progresivas o casos singulares (estado actual de la implementación de la política de Gobierno Digital en el nivel central de la Administración Pública en Colombia y su incidencia en la construcción de valor público); así mismo, hará recurrentes aplicaciones del método hermenéutico al buscar hallar contradicciones, deficiencias u omisiones en el campo de estudio, necesariamente involucrado dentro del sistema jurídico. Finalmente, la investigación utilizará las siguientes fuentes teóricas: a) primarias, enfocadas en las leyes y decretos que serán examinados, y secundarias, como la doctrina o textos especializados, para lo cual se recurrirá a las técnicas e instrumentos de recolección de información de revisión bibliográfica, selección, análisis y sistematización de la información (Bustamante, s.f.).

Capítulo I. Evolución de la estrategia de gobierno en línea hacia la política de gobierno digital

Este capítulo presentará la estrategia de Gobierno Digital, haciendo especial ahínco en el hecho de que dicho instrumento funge como el principal antecedente jurídico, político y administrativo de la inclusión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) dentro de la gestión pública en Colombia, denotando una transformación que la llevó a convertirse en política de Gobierno Digital, ahora con una orientación mucho más integral, moderna y participativa de lo que deben ser las herramientas de Gobierno frente a su interacción con la ciudadanía, ello para atender a los requerimientos, necesidades y exigencias que ella tenga, bajo una perspectiva de comunicación asertiva y propositiva.

El benchmarking se considera un proceso continuo por el cual se toma como referencia de los productos, servicios o procesos de trabajo de las organizaciones, además de la implementación de mejoras organizacionales. Esto se podría aplicar a la interpretación en el desarrollo del gobierno digital de los países, esa interpretación se puede hacer en cuanto se evidencia que el desarrollo e implementación de las diferentes políticas públicas de Gobierno Digital en los diferentes países se hacen bajo unos principios en común y también bajo la supervisión de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que guían el desarrollo de los proyectos sobre la implementación del desarrollo de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

1.1. Benchmarking internacional de políticas de gobierno digital

El desarrollo de este apartado se divide en dos. En primer lugar, se analizan experiencias concretas internacionales en las cuales se hayan obtenido resultados positivos en lo que tiene que ver con el gobierno digital. En segundo lugar se toman como referencia índices o encuestas de tipo mundial y local en los cuales se observen y registren resultados concretos sobre las estrategias de gobierno digital, como el E-Government Development Index desarrollado por las Naciones Unidas, en el cual se puede observar el resultado del desempeño institucional en los Estados miembro, en todo lo que tiene que ver con la política de gobierno digital.

1.1.1 Análisis de experiencias internacionales.

Para empezar se presenta un benchmarking sobre los principios, enfoques y claves que han orientado el desarrollo del gobierno digital en el mundo, tomando como casos de referencia países como Singapur, Argentina y Uruguay. Para el análisis se toma como base de información los informes que han sido desarrollados por la OCDE en el peer review que ha venido generando en los últimos años con la finalidad de promover recomendaciones que se ajusten a las necesidades, retos y perspectivas de cada nación. Finalmente, una vez se analicen los casos extranjeros se toma en cuenta también el resultado del informe que se ha generado sobre el gobierno digital colombiano, para de esta manera reconocer las buenas prácticas que se han implementado en otros contextos y que podrían ayudar a mejorar el tema en Colombia.

Iniciando el análisis es importante tener en cuenta el desarrollo de casos exitosos, dentro de los cuales se resalta Singapur, ya que es un país pionero en el tránsito de la gestión documental física y manual a la orientación de un gobierno electrónico, inicialmente, y hacia el desarrollo final de un gobierno digital que se ha basado en el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización del gobierno para crear valor público. Hoy en día el 99% de los ciudadanos tienen acceso a los servicios, herramientas y medios digitales, y todos los procesos administrativos y servicios públicos se encuentran digitalizados.

Singapur se encuentra ubicado dentro de los diez países con las mejores condiciones para el desarrollo de las telecomunicaciones digitales (BCN - Biblioteca del Congreso, 2017), lo anterior se debe en primera medida a la integración de la educación, el desarrollo y la planificación de campañas de capacitación y formación para todas las personas, esto bajo un enfoque social e inclusivo, a través, del cual se ha podido llegar a los hogares de bajos ingresos para dotarlo con los equipos tecnológicos básicos que les permiten participar activamente en la sociedad de la información. También es cierto que la fuerte e intensa inversión pública y privada en infraestructura, amplia cobertura de la señal 4D y una gran cantidad de investigadores desarrollando Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones (TIC), también se ha destacado un enfoque social e inclusivo, a través del cual se ha podido llegar a los hogares de bajos ingresos para dotarlos con los equipos tecnológicos básicos que les permitan participar activamente del acceso de la información. Conforme al *Índice de Conectividad Global (ICG)*, el cual es un informe anual elaborado por *Huawei*, el cual entrega la información a los responsables de la formulación de políticas públicas respecto de cómo los países avanzan en cuanto al desarrollo de su economía digital, para su versión del 2017, Singapur obtuvo el segundo lugar como el país con mejor conectividad del mundo.

El desarrollo del Plan Tecnológico Nacional, que fue impulsado desde 1991 ha invertido más de 30 mil millones de dólares en investigación científica y tecnológica. La educación como principio de implementación también se aplica a la potenciación de las plataformas cloud para los servicios financieros y logísticos, lo que los convierte en un centro global para el comercio electrónico, de contenido y servicios de medios digitales, las tecnologías aplicadas al comercio, el big data y el internet de las cosas son áreas que contribuyen a incrementar la potencia que es Singapur. Es por ello que el ICG recomienda a la ciudad Estado que siga desarrollando las capacidades de análisis de estas herramientas. Para Pedro Huichalaf, experto en temas de conectividad y ex subsecretario de Telecomunicaciones de Chile, el progreso de Singapur en materia digital se explica porque su gobierno lidera las iniciativas de desarrollo con determinación.

Para el 2017 Singapur era el país con el mejor sistema de *e-Government*, de acuerdo al ranking que elabora hace más de una década la Universidad Japonesa de Waseda y que fue dado a conocer esta semana. Conforme este estudio, esta posición es lograda por Singapur en medida que su grado de desarrollo de tecnologías de información y telecomunicaciones (TIC) como un término que integra más aspectos de forma comprensiva, donde tanto la invocación digital como la economía digital son factores clave para el crecimiento económico, para el desarrollo de actividades de gobierno identificando cinco grandes áreas: **gobierno móvil, inteligencia artificial e internet de las cosas** (AsiaLink America, 2017). Para el gobierno digital, ciudades inteligentes, tecnología de la nube y gobierno digital para evitar la corrupción. La involucración tanto de ciudadanos como del sector público en un proceso colaborativo que beneficia a los avances en tecnología digital y los principios de

open data. Otro valor agregado en Singapur ha sido el desarrollo de un proceso cuidadoso de planeación, a través de la creación de cinco planes nacionales de TI, que iniciaron en el año de 1981 con el desarrollo del Plan Nacional de Tecnología de la Información, cuya finalidad central fue la de incluir a las tecnologías de la información en los procesos gubernamentales. Gracias a este interés bastante temprano en la tecnología, pues en 1981 apenas se iniciaba el desarrollo de los grandes avances que hoy se encuentran ya consolidados y que son de uso común entre los ciudadanos, Singapur hoy cuenta con procesos guiados por la tecnología, estandarizados y controlados en cada uno de los servicios públicos, en todos los sectores de la economía y en los diferentes medios que tienen las personas para socializar, para transportarse, educarse e incluso entretenerse.

En conjunto, cada uno de los planes de gobierno ha tenido como finalidad central la de promover la interconexión de las entidades del gobierno, con la finalidad de ofrecer servicios cada vez más integrados, ágiles y eficientes. En cada plan de gobierno se toman como base las lecciones aprendidas en el anterior, y se ejecutan nuevos objetivos que ayudan a complementar y a mejorar el impacto de los logros que ya han sido alcanzados. Por tanto, se puede apreciar cómo en Singapur los resultados responden a un proceso complejo y estructurado de planeación, en el cual se promueve un enfoque evaluativo para cada uno de los proyectos y actividades.

En Latinoamérica se resalta el caso de Argentina, pues según la OCDE (2018a) este país ha venido adoptando desde el 2015, un enfoque integral para generar reformas importantes en la eficiencia y confianza del sector público, a través del fortalecimiento del gobierno digital, el cual se ha establecido como un fundamento básico para promover la modernización en la relación que existe entre la ciudadanía y el Estado. De esta manera se han definido prioridades de políticas claras y compromisos específicos, desde los cuales se ha reconocido como eje fundamental la capacitación y la formación tanto de los funcionarios como de los ciudadanos.

En particular, en el caso argentino el proceso mediante el cual se orienta la conformación de un gobierno digital ha respondido al cumplimiento secuencial de los siguientes pasos:

- Implementación de gobierno electrónico: Implica un proceso a partir de la cual la prestación de los diferentes servicios públicos se desarrolla a través de los medios electrónicos. Incluye también el desarrollo de la Gestión Documental Electrónica (GDE)
- Agilización, simplificación y desburocratización. Implica mejorar la eficiencia en las instituciones al suprimir los procesos que no generan valor, al poner énfasis en lo importante y, en una palabra, simplificar.
- Gobierno inteligente. Se relaciona con la posibilidad de promover la interoperabilidad, los almacenes de datos y la Inteligencia Artificial.

La interoperabilidad entre los componentes e instituciones del Estado ha sido clave en este proceso de gobierno digital. Siguiendo las palabras de Clusellas, Martelli y Martello (2019):

La interconexión entre organismos y dependencias públicas mediante sistemas compatibles, que habilitan el acceso inmediato y simultáneo a la información disponible para poder operar sobre ella, ofrece múltiples beneficios que se evidencian tanto en el funcionamiento interno del Estado como también hacia afuera del mismo, al evitar exigirles a los ciudadanos la misma información una y otra vez (p. 14).

Por otro lado, además la interoperabilidad, en el informe de la OCDE (2018a) se plantea que la agenda en Argentina se ha establecido como una hoja de ruta para alcanzar la inclusión digital de todos los ciudadanos, a través de la política “pobreza digital cero”. De esta manera, la transformación digital en Argentina es una política impulsada por y para los ciudadanos, lo cual genera importantes retos y desafíos asociados a la capacitación en cada una de las provincias del país.

En este sentido, los objetivos de la agenda en el caso argentino son los siguientes:

- Promover la capacitación de todos los ciudadanos para que puedan usar las nuevas herramientas y medios asociados a los procesos de transformación tecnológica.

- Promover un gobierno abierto, transparente, eficiente, eficaz y centrado en el ciudadano,
- Reducir significativamente la burocratización en el sector público.
- Lograr que los datos informáticos sean insumos para la toma de decisiones.
- Crear confianza a través de la participación en los entornos digitales.

En síntesis, si bien la política de gobierno digital es incipiente en Argentina, se han logrado definir retos claros asociados a la cobertura, la inclusión y la capacitación que permiten vislumbrar el desarrollo de procesos efectivos que beneficiarán a todos los ciudadanos, en la medida en que generará una mayor eficiencia en la Administración Pública.

Cuando hablamos del gobierno electrónico (e-Government), sus iniciativas forman parte de la agenda de la gestión pública; en Argentina dentro de las variables pensadas se encuentran los servicios online disponibles, el nivel de la infraestructura, el capital humano y la participación e interacción de la comunidad denominada *e-participación*. El contexto que aplica para el proyecto argentino subsiste desde una base que las personas están interconectadas, híper conectadas teniendo como reto principal ofrecer mejores estándares de vida. Es necesario para lo anterior, hablar establecer una postura política, el gobierno electrónico, visto como estrategia para administrar el Estado mediante el uso de TIC, permite mejorar la eficiencia de las respuestas gubernamentales a los ciudadanos, el gobierno abierto y electrónico son conceptos interrelacionados, pero no necesariamente uno sucede junto con el otro. De hecho, los gobiernos locales, logran impulsar las políticas de apertura, transparencia y participación mediante el uso de las tecnologías constituye uno de los pasos para avanzar en el fortalecimiento del régimen democrático. Mejorar la calidad de la democracia a nivel nacional se convierte así en un horizonte que es construido desde “abajo”, por ciudadanos que materializan en su experiencia cotidiana el concepto de que la soberanía reside en el pueblo (Parera, 2012)

La agilización de los trámites que se realizan por parte de los ciudadanos, la implementación de estrategias digitales para la gestión documental, las compras públicas electrónicas, son estrategias de integración con uno de los pilares fundamentales de la política

de Gobierno Digital, así como también la creación de portales de Contratación Pública Nacional como puente para evitar la corrupción y brindarles transparencia a los ojos de la ciudadanía. La estrategia de la agilización de los trámites, la eliminación del papel y la coordinación entre organismos del sector público donde resaltan la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) que funciona en el 100% de los ministerios nacionales. Esta plataforma, que está erradicando el papel del Estado, se encuentra implementada en todos los ministerios nacionales y en más de 170 organismos públicos donde los trámites son 100% digitales. La innovación digital es un motor cada vez más importante para el crecimiento económico y el desarrollo humano. Argentina tiene el desafío de maximizar las oportunidades que ofrece esta transformación y al mismo tiempo, asegurar que toda la sociedad tenga acceso a sus beneficios (Argentina.gob.ar, 2017)

Otro caso importante que se debe analizar en el contexto Latinoamericano es el de Uruguay, país que también ha reconocido la importancia de promover el desarrollo del gobierno digital, a través de la creación de cuatro agendas que se han generado a través de un hilo conducto en diferentes periodos de tiempo. Por tanto, teniendo en cuenta que el desarrollo del gobierno digital exige de una serie de procesos que se van configurando a través de logros, fases y etapas, cada una de las agendas corresponde a un objetivo específico que luego se van relacionando y van ayudando a construir nuevas ventajas competitivas para la administración pública.

En las dos primeras agendas, que corresponden a los periodos que van del 2006 al 2008 y del 2008 al 2010, el objetivo fue el de favorecer la creación de los cimientos asociados al uso e implementación las herramientas y equipos TIC necesarios en cada entidad del Estado, favoreciendo de esta manera a un proceso inicial de cambio e institucionalización, en el cual fueron muy importantes también las capacitaciones para los funcionarios y la difusión de la información para la población en general. La tercera agenda, en el periodo que va del 2010 al 2015, se establece un proceso de expansión y profundización de las prioridades, con el fin de reconocer los procesos que debían ser digitalizados con mayor urgencia, con la finalidad de favorecer la eficiencia en la administración pública. Finalmente, la cuarta agenda, vigente en la actualidad y con plazo hasta el 2010, promueve la transformación digital de Uruguay a partir del principio básico de equidad.

El objetivo central en esta última agenda es el de promover el desarrollo de la innovación a través de uso y acceso de las TIC en los procesos que median las relaciones entre el Estado y las comunidades. Por tanto, un enfoque sumamente vital que ha sido ligado al desarrollo del gobierno digital en el Uruguay ha sido precisamente el de promover mejores oportunidades de desarrollo sostenible para el país, a través de principios como la eficiencia, la confianza y la equidad (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, 2019).

Por tanto, la agenda se orienta por medio del desarrollo de cuatro pilares centrales, que son:

- Políticas sociales e inclusión: El desarrollo del gobierno digital debe orientar nuevas oportunidades para favorecer la transformación efectiva de las estructuras sociales, mejorando elementos como la accesibilidad
- Desarrollo económico sustentable: La idea es favorecer el desarrollo de una economía digital cada vez más competitiva, que le permita al país enfrentar los retos asociados a la globalización y a la internacionalización.
- Gestión de gobierno: Se deben procurar nuevas relaciones entre la ciudadanía y el Estado, a través de mecanismos eficientes que sean mediados por las TIC.
Gobernanza para la Sociedad de la Información: La clave es generar un marco que permite favorecer la apropiación social de las TIC en cada una de las regiones que componen al país, generando de esta manera una red y una infraestructura adecuada que garantice el acceso y el uso equitativo.

En conjunto, estos pilares orientan el desarrollo de una serie de objetivos ante los cuales se encuentran comprometidas cada una de las instituciones que componen al Estado en Uruguay. Dentro de dichos objetivos se destacan los siguientes:

- Promover nuevas capacidades digitales que incluyan a toda la población sin importar sus condiciones socioeconómicas.

- Utilizar la tecnología y el desarrollo de entornos digitales como medio esencial para fortalecer el bienestar social.
- Promover nuevos planes de gobierno en los cuales se contemple la inversión en infraestructura digital.
- Fortalecer la economía digital para la competitividad.
- Promover una mayor cercanía entre el gobierno y los ciudadanos.
- Fortalecer un gobierno que pueda llevar más control sobre los procesos y los trámites de cada ciudadano.
- Mejorar la confianza como base esencial que debe existir entre la población y el Estado.
- Generar de manera continua estadísticas sobre los resultados asociados a la implementación y uso de las TIC en el gobierno.

Finalmente, otro factor relevante que es preciso tener en cuenta en la política digital de Uruguay, es que promueve la interrelación de un conjunto de visiones y principios orientadores, como se muestra en la siguiente figura:

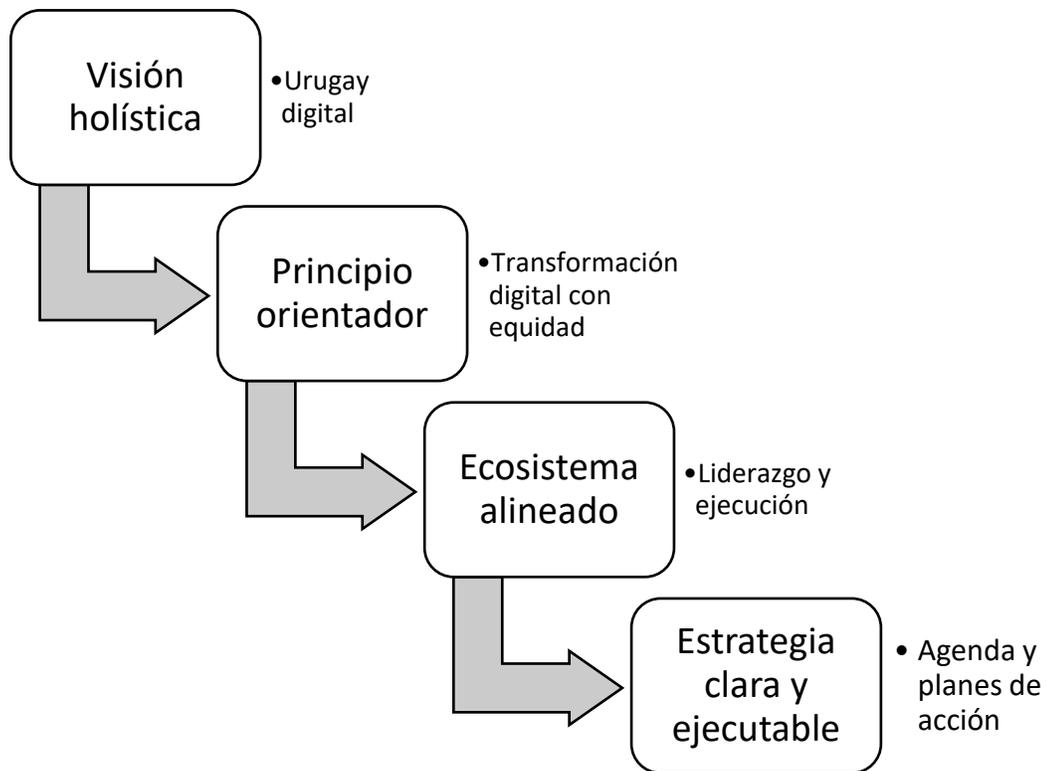


Figura 1. Principios orientadores de la política digital en Uruguay.

Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada en: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (2019)

El Gobierno Digital que pronostica para el 2020 el país de Uruguay, incluye que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se incluyan cada vez más dentro del relacionamiento del Estado y los ciudadanos; la búsqueda de una forma sustentable hacia un Gobierno Digital que aproveche las oportunidades que brindan estas tecnologías, se requiere de acciones que construyen soluciones y habiliten las condiciones que las hagan posibles. El plan de Gobierno Digital recoge los diferentes objetivos e iniciativas prioritarias para avanzar de forma integral en la transformación digital del gobierno uruguayo de cara al futuro. Este Plan es un mapa de ruta dinámica para la transformación digital y la innovación para el fortalecimiento de la relación entre los ciudadanos y el Gobierno, es un instrumento acelerador de estos cambios, un impulso del uso intensivo de tecnologías como lo es el internet, dispositivos móviles, plataformas compartidas y el aprovechamiento de los datos como parte integral de sus políticas de transformación. El objetivo principal es la creación de

un valor público mediante servicios que satisfagan las necesidades, expectativas y preferencias de los ciudadanos que forma equitativa, eficiente, transparencia e innovadora; este plan de Gobierno Digital se enfoca dentro de la Política (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, 01)

En síntesis, se puede decir que el caso de Uruguay merece especial atención porque se ha vinculado el desarrollo del gobierno digital con la inclusión social. La idea central que orienta la agenda es la de lograr que todos los uruguayos puedan acceder los beneficios de la sociedad de la información, siempre en igualdad de condiciones. Otro factor relevante de análisis es que en Uruguay la conformación del gobierno en línea responde a un proceso detallado de planeación, conformado por agendas y objetivos que solo se pueden cumplir en la manera en que se establezca un proceso sistemático de resultados.

Para finalizar el benchmarking que se ha desarrollado, es importante considerar también los resultados del informe elaborado por la OCDE (2018), en el cual se plantea una revisión sobre el gobierno digital en Colombia. Allí se resalta como crítica central al proceso de transformación digital en Colombia que todo se ha enfocado en las grandes ciudades y en las capitales de los departamentos, pero se ha dejado en gran medida excluidos los municipios del país:

Si bien el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) ha definido e implementado muy buenos enfoques para el desarrollo del gobierno electrónico en entidades gubernamentales en los ámbitos nacional y territorial, tales iniciativas se han concentrado en las gobernaciones y capitales de departamento y en menor medida, en las alcaldías de municipios, resultando en una brecha entre las entidades del orden nacional y regional (de un lado) y las alcaldías (del otro) (OCDE, 2018, p. 3).

Ante esta situación, la OCDE manifiesta que uno de los más grandes desafíos que experimenta un país como Colombia para dar el salto del gobierno electrónico al gobierno digital, precisamente es la de lograr la transversalidad en cada uno de los niveles y sectores del gobierno. Si bien, MinTIC ha generado acercamientos importantes con las entidades territoriales, a través de los cuales se han promovido y facilitado nuevas herramientas dentro

de las que se destacan las plataformas web, la realidad es que aún es preciso profundizar y mejorar los procesos de capacitación, además de establecer mecanismos de apoyo en los cuales se generen inversiones para mejorar la infraestructura digital y formación del personal.

Este enfoque territorial que aún no se ha desarrollado en Colombia es clave también para que se puedan considerar las necesidades específicas de cada región, mejorando de esta manera la coherencia que debe existir entre la infraestructura tecnológica con las capacidades específicas. Sin embargo, es preciso entender que más allá de mejorar el acceso a equipos e infraestructura en las entidades territoriales se deben fortalecer las competencias para desarrollar nuevos modelos de negocio e innovación que permitan aprovechar al máximo los beneficios de las TIC.

Otra crítica que se plantea en el informe sobre Colombia es que:

Con excepción del liderazgo del MinTIC, no hay un entendimiento claro entre los representantes del gobierno acerca del concepto de gobierno digital y las transformaciones profundas que el cambio hacia gobierno digital implica [...] Es necesario definir una estrategia de gobierno digital donde se establezcan metas y prioridades para toda la rama del poder ejecutivo del Estado. Es necesario concientizar a los líderes del gobierno acerca de las ideas clave que subyacen en la estrategia de gobierno digital (OCDE, 2018, p. 4).

Por tanto, las primeras recomendaciones que se plantean para el país son las siguientes:

- Definir claramente cuáles son las estrategias centrales que orientan el desarrollo de una agenda de gobierno digital.
- Promover la integración entre los diferentes enfoques de gobierno digital que se han aplicado en las distintas ciudades del país.
- Generar un pensamiento sintético a través del cual se fortalezca un proceso de horizontalidad entre todas las entidades territoriales.
- Favorecer la interoperabilidad entre las entidades territoriales.

- Definir una estrategia de gobierno digital y alinear las metas

Como se puede apreciar, en Colombia es preciso avanzar en la consolidación de estrategias que permitan considerar las necesidades en el ámbito territorial, superando de esta manera la brecha que existe entre las entidades del orden nacional y del orden territorial. Para ello se pueden tomar como referencia los casos de Uruguay, en el cual el gobierno digital se ha asociado a la inclusión social y a la equidad. También se puede tomar como referente el caso de Argentina, pues se ha planteado como uno de los objetivos centrales promover la capacitación y la formación sobre herramientas TIC y transformación digital en cada una de las provincias del país. Finalmente, se reconoce la importancia de examinar el caso de Singapur, pues el proceso del desarrollo de un gobierno digital ha dependido de un proceso de planeación por etapas y de evaluación continua de los logros, resultados y limitaciones con el fin de estar cambiando continuamente el norte de los proyectos y la aplicación de las estrategias.

1.1.2. Indicadores de gobierno digital

En cuanto a los indicadores de gobierno digital se destaca el *E-government Development Index* el cual ha sido desarrollado por las Naciones Unidas. Es un indicador compuesto que consta de tres índices (índice de servicio en línea, índice de telecomunicaciones e índice de capital humano), los cuales igualmente están ponderados. El principal instrumento para medir los índices es la encuesta sobre el gobierno electrónico de las Naciones Unidas, la cual se aplicó en el año 2018. La encuesta, aplicada con todos los Estados miembro, proporciona análisis y evidencias para mejorar el potencial del gobierno electrónico. Además, examina cómo los gobiernos pueden usar el gobierno electrónico y las tecnologías de la información para construir sociedades sostenibles.

Por tanto, es clave analizar los resultados obtenidos en la encuesta del 2018, teniendo en cuenta que se presentan ocho categorías de análisis, las cuales son:

- Movilización del gobierno electrónico para construir sociedades resilientes
- Gobierno electrónico inclusivo

- Resiliencia a través del gobierno electrónico
- Construyendo la resiliencia del gobierno electrónico
- Tendencias mundiales en el gobierno electrónico
- Desarrollo regional y desempeño de las agrupaciones de países
- Resiliencia y sostenibilidad de las ciudades a través del gobierno electrónico
- Tecnologías de rápida evolución en el gobierno electrónico: plataformas gubernamentales, Inteligencia artificial y personas

A continuación, se presentan los hallazgos centrales de la encuesta para cada una de las categorías.

Movilización del gobierno electrónico para construir sociedades resilientes: Los países miembro demuestran contar con capacidades y buenas oportunidades para implementar el gobierno electrónico con la finalidad de avanzar en la construcción de sociedades resilientes y promover el desarrollo sostenible de las regiones. El análisis ha permitido reconocer que el desarrollo efectivo del gobierno electrónico se asocia con una serie de desafíos y vulnerabilidades que enfrentan los gobiernos. Servicios básicos como la educación, la salud, el agua y el saneamiento, así como la infraestructura y otras utilidades, son esenciales para sostener el desarrollo electrónico y para mejorar la calidad de vida de la población.

Por tanto, se observa una relación entre la prestación efectiva de los servicios básicos con el desarrollo del gobierno electrónico, ya que este solo puede implementarse en medio de entornos en los cuales se valore la equidad y la inclusión. Por otro lado, se concluye que el poder transformador y facilitador de las TIC ha creado un cambio de paradigma en el sector público, impulsado por tres tendencias:

- 1) la necesidad de abordar desafíos sociales cada vez más complejos, al tiempo en que se promueve la resiliencia y el desarrollo sostenible.

2) la aceptación de que, si bien el sector público es el más poderoso, generalmente no tiene los recursos ni los monopolios necesarios para innovar.

3) La necesidad de fortalecer las capacidades de otros actores estatales, de la sociedad civil y del sector comercial para abordar los desafíos sociales.

Gobierno electrónico inclusivo: En un informe del Banco Mundial, realizado en el año 2016 sobre la productividad digital, se expresa que, si bien la conectividad global y la prestación de servicios han mejorado, esto no necesariamente ha generado mejores resultados socioeconómicos, debido a una distribución desigual, ya que no todas las personas se encuentran capacitadas para utilizar y sacar el mejor provecho de los medios, dispositivos y herramientas electrónicas. Por tanto, la cuestión de la inclusión no se basa tan solo en identificar si el acceso está disponible, sino también en analizar qué hacen las personas con el acceso, cómo lo aprovechan en sus vidas y cómo obtienen beneficios.

Ante esta situación, los gobiernos deben tomar la iniciativa en el establecimiento de normas, el despliegue de instrumentos estratégicos y la prestación de servicios de gobierno electrónico. Otras recomendaciones importantes son las siguientes:

- El progreso digital puede generar nuevas divisiones entre las personas, por lo cual es clave asegurar no solamente que todos los segmentos de la población tengan acceso y conexión, sino que también sepan utilizar y aprovechar el acceso.
- Se debe prestar especial atención a los grupos vulnerables, ya que existe una fuerte correlación entre exclusión digital y exclusión social.
- Los gobiernos deben crear conciencia sobre el valor de los servicios en línea para motivar su uso.
- Se debe prestar mayor atención a la alfabetización digital entre la población en general y entre los funcionarios públicos.

Resiliencia a través del gobierno electrónico: La resiliencia electrónica y el desarrollo sostenible están altamente interrelacionados. En este caso la resiliencia se enfoca en la capacidad de los gobiernos para enfrentar las crisis y para prevenir los riesgos. De Esta manera, se reconoce que las tecnologías digitales pueden respaldar las iniciativas de resiliencia electrónica que contribuyen en todas las fases de la gestión del riesgo. La principal recomendación es que se generen enfoques participativos, a través de los cuales los países puedan compartir sus experiencias asociadas a la gestión del riesgo y al desarrollo del gobierno digital, con la finalidad de promover estrategias conjuntas de acción que deriven en mejores posibilidades de desarrollo sostenible.

Construyendo la resiliencia del gobierno electrónico: Los resultados de la encuesta demuestran la importancia y la necesidad de promover la adopción de un conjunto de leyes armonizadas a nivel regional e internacional contra el uso indebido de las TIC con fines delictivos. Las medidas legales adoptadas deben permitir que cada Estado defina las respuestas básicas a los mecanismos de violación de datos o sistemas. En definitiva, el objetivo es permitir que todos los Estados tengan una legislación adecuada para armonizar las prácticas internacionales y ofrecer un entorno seguro en lo que tiene que ver con el gobierno digital y la transformación electrónica.

Tendencias mundiales en el gobierno electrónico: Los estados miembro avanzan hacia niveles más altos de gobierno electrónico, lo que se traduce en un aumento de 46 países, que pasaron de un nivel bajo a medio, a alto y muy alto. El indicador ha aumentado de 0.47 en 2014, a 0.55 en 2018, debido a la continua mejora en el desarrollo de gobierno electrónico. Los países que tenían un nivel bajo en el 2016 se ha reducido en un significativo 50 por ciento, ya que en el 2018 solo son 16 los países que se encuentran en este nivel, mientras que en el 2016 eran 32.

En el 2018, el *E-government Development Index* para cada región es el siguiente:

- Europa: 0.77
- América: 0.59
- Asia: 0.58

- Oceanía: 0.46
- África: 0.34.

Se concluye también que el progreso general del desarrollo del gobierno electrónico en América y Asia es notable. Mientras que en 2016 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tenían valores medios, ocho países hicieron la transición al nivel alto en 2018. Otro elemento de análisis importante es que según el índice, Colombia se encuentra dentro del grupo de países con mejor calificación. Esto se debe, sin duda alguna, a la definición de agendas y procesos de desarrollo y acompañamiento que han sido liderados por MinTIC.

Desarrollo regional y desempeño de las agrupaciones de países: Ha habido un aumento general en el desarrollo del gobierno electrónico en todas las regiones. Sin embargo, las clasificaciones regionales no han cambiado desde el 2003, ya que Europa sigue siendo la región de mayor rendimiento en el gobierno electrónico, debido a los altos niveles en lo que tiene que ver con el uso de las TIC, apropiación y accesibilidades.

La mayor mejora en el indicador, entre el 2016 y el 2018 ha sido en América, seguida de cerca por Asia y África. La mayoría de los países africanos todavía se encuentran en niveles bajos debido a la pobreza en la conectividad, en los altos costos de acceso y en la falta de habilidades necesarias.

Resiliencia y sostenibilidad de las ciudades a través del gobierno electrónico: Se reconoce que la administración electrónica debe cubrir la amplitud y variedad de servicios y tareas realizadas por las autoridades locales. Debe basarse en un modelo de gobierno electrónico actualizado que incluya nuevas tendencias en el servicio entrega, como la interactividad del usuario, la participación de los ciudadanos y la proactividad. Por tanto, es esencial que cada gobierno desarrolle un conjunto de servicios que sean comunes a todos los municipios y entidades territoriales, con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad y resiliencia.

Tecnologías de rápida evolución en el gobierno electrónico: plataformas gubernamentales, Inteligencia artificial y personas: Se reconoce que transformar el mundo y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible para 2030 implica un cambio de paradigma en

la forma en la cual las sociedades se gobiernan a sí mismas. De esta forma, es necesario repensar el papel del gobierno y la forma en la cual interactúa con la sociedad civil y con el sector privado.

De esta manera, en los Estados miembro se entiende que las TIC y el gobierno electrónico tienen el potencial para garantizar que todas las personas sean incluidas en los procesos de desarrollo sostenible. De esta forma, se concluye que la difusión de la tecnología de la información y las comunicaciones, además de la interconexión global han mostrado gran potencial para acelerar el progreso humano, cerrar la brecha digital y desarrollar sociedades del conocimiento a través de la innovación en los diferentes sectores.

Ya que se ha planteado un benchmarking internacional en torno a experiencias de gobierno digital que han permitido reconocer casos de éxito y lecciones que pueden ser aprendidas en el contexto nacional, a continuación es importante analizar el desarrollo de la estrategia que se ha aplicado en Colombia para promover el gobierno en línea a través de la inclusión y apropiación de las TIC en la Administración Pública Nacional.

1.1.3 Índices de Gobierno Digital:

Dentro del desarrollo del gobierno digital en función de la aplicación de los indicadores de este, entre este modelo se destacan los índices internacionales que consisten en organismos multilaterales, universidades y organizaciones no gubernamentales, miden a los países en temas relacionados con el Gobierno Digital (Estrategia Gobierno en Línea, 2017). La metodología usada para seguimiento y la medida del conocimiento uso, incremento, preferencia, satisfacción e impacto del uso de canales electrónicos en las relaciones de los ciudadanos y las empresas con el Estado, así como el impacto de la política de Gobierno Digital, tales como (Estrategia Gobierno en Línea, 2017):

- **Open Data Index:** que conforme el índice de datos abiertos con referencia al estado de apertura de la información de los países, y que tanta facilidad tienen los ciudadanos tienen la acceder a la información. Es una revisión de datos abiertos en áreas consideradas clave en 122 países. Este índice pretende ser una herramienta para crear un diálogo entre la sociedad y los gobiernos, que permiten estimular el debate y la acción.

- **Doing business:** el objetivo es proporcionar a los líderes empresariales y a los responsables políticos una base para sustentar el diseño de sus políticas y además aportar datos accesibles para la investigación sobre el modo en que la regulación y las instituciones empresariales influyen en los resultados económicos como la productividad, la inversión, la informalidad, la corrupción, el desempleo y la pobreza, en igual medida busca profundizar la vinculación existente entre las regulaciones empresariales y los resultados económicos a amplia escala.
- **NRI – Networked Readiness Index:** esta herramienta ofrece un panorama sobre el nivel de adopción de TIC, así como los impactos económicos y sociales que se derivan de su uso. NRI proporciona tomadores de decisiones un marco conceptual para evaluar el impacto de las TIC a nivel global, y una herramienta de análisis comparativo de su preparación y su uso.
- **Web Index 2013:** Evaluar la contribución de la WEB para el desarrollo y derechos humanos en el mundo.
- **World Governance Index:** es un conjunto de indicadores que tanto agregados como desagregados buscan medir la gobernanza.
- **Waseda:** con esto se lleva a cabo una investigación sobre la evolución del gobierno electrónico en el mundo y clasificar a los países encuestados sobre la base de distintos criterios por un ideal de gobierno electrónico.
- **Unión Internacional de Telecomunicaciones – UIT:** cuenta con estadísticas regionales y mundiales de penetración de las TIC unificadas, así como otros indicadores de acceso a *e-gobierno*.
- **UNDESA:** permite indicar un diseño para medir la capacidad y voluntad del sector público en la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones para prestar servicios públicos.

1.2. Confianza y seguridad como elementos claves que se fortalecen a través de la gestión del gobierno digital

En temas de seguridad y privacidad resultan ser particularmente relevantes en el entorno organizacional, tanto público como privado, ya que hoy en día las empresas han

tenido que promover de manera progresiva procesos administrativos que les permiten operar de una forma cada vez más ágil y eficiente, de por medio del uso de herramientas tecnológicas, software especializado, sistemas de información y un conjunto de dispositivos interconectados que dinamizan las actividades empresariales (MinTIC, 2019).

La seguridad digital es de gran importancia, porque brinda soporte fundamental a los objetivos establecidos en cuanto a transformación digital del país y, en particular, el modelo de seguridad y privacidad, es base esencial para generar confianza en los servicios ofrecidos por las entidades a empresas y ciudadanos a través del entorno digital.

Para el efecto, como parte de la Política de Gobierno Digital, se cuenta con el Modelo de Seguridad y Privacidad- MPSI, instrumento que recopila mejores prácticas, nacionales e internacionales, para suministrar requisitos para el diagnóstico, planificación, implementación, gestión y mejoramiento continuo, que en materia de Seguridad y Privacidad deben considerar las entidades públicas en Colombia.

De otra parte, existen políticas nacionales que se han emitido en aspectos de Seguridad Digital, tales como los CONPES 3701 de 2011 y el 3854 de 2016. Actualmente, se está trabajando en la construcción de la nueva Política Nacional de Confianza y Seguridad Digital, en la que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación y varias entidades del orden nacional, han liderado el desarrollo y la participación de las entidades públicas y buscando que todos los interesados continúen participando con sus comentarios y observaciones en el desarrollo de la confianza y seguridad que facilite el desarrollo de actividades en el entorno digital a todo nivel.

1.3. La estrategia de Gobierno en Línea como principal antecedente del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la Administración Pública nacional

La política de Gobierno en Línea inició en Colombia durante el año 2000, a través de la directiva presidencial 02 de ese año (MinTIC, 2015), y, según el Portal Interactivo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), es una estrategia definida por parte del Gobierno Nacional mediante el Decreto 1151 del 14 de abril

de 2008, con la cual quiso darse un salto que permitiera la inclusión social de las personas y la competitividad del país desde el uso adecuado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Desde dicha maniobra se buscó contribuir al mejoramiento de la eficiencia y la transparencia del Estado colombiano a través de la construcción gradual de un gobierno electrónico, promoviendo la actuación del gobierno como un usuario modelo y motor en la utilización de las TIC.

En efecto, de acuerdo a lo señalado por el mismo Decreto 1151 de 2008, sus disposiciones son de obligatoria observancia por parte de las entidades que conforman la Administración Pública (art. 1°), sin perjuicio de que también pueden ser acatadas por las demás Ramas y organismos del Estado, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política –desarrollo de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en la función administrativa puesta al servicio del interés general-, con el subsecuente objetivo de construir un Estado capaz de prestar mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, mediante el aprovechamiento de las TIC (art. 2°), bajo los principios de: visión unificada del Estado, acceso equitativo y multi-canal, protección de la información del individuo, credibilidad y confianza en el Gobierno en Línea (art. 3°).

Por su parte, con base en el citado Decreto, el Ministerio de Comunicaciones –hoy MinTIC-, es la entidad responsable de coordinar la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea y de definir las políticas y estándares respectivos, con base en el “Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea”, de forzoso acatamiento por parte de todas las entidades de la Administración (art. 6-7).

Al respecto, refiere el “Manual de Estrategia Gobierno en Línea para el orden nacional 2012-2015 y 2012-2017 para el orden territorial” (MinTIC, 2015) hoy en día no vigente, que, la implementación de esta Estrategia en el país tuvo logros muy importantes para las entidades públicas en su conjunto, tales como el incremento en la provisión de trámites y servicios por medios electrónicos y la mejora en la calidad de la información de las entidades en sus sitios web, entre otros. Igualmente, gracias a Gobierno en Línea, la población colombiana pudo acceder a la información pública en los sitios interactivos del Estado, incluyendo a instituciones de todas las ramas del poder público en el orden nacional y al 100% de los municipios y departamentos de Colombia. De la misma manera, se pudo mejorar

en cuanto a las mediciones internacionales relacionadas con la implementación de servicios en línea y en participación electrónica, según el Reporte Global de las Naciones Unidas de 2012.

En la misma línea argumentativa, gracias al surgimiento de Gobierno en Línea, inició un proceso de avance hacia un nuevo modelo que exige esfuerzos cada vez más significativos por parte de las entidades para aumentar el número y uso de servicios en línea, así como también para el mejoramiento de la calidad y el acceso a estos, también el acceso a mayor cantidad de datos, permitiendo el involucramiento de forma directa de los demás actores sociales, recurriendo a las TIC para cumplir con los objetivos del Gobierno Nacional: disminución de la pobreza, aumento de la seguridad y aumento del empleo. Adicionalmente, la implementación de este modelo implicó que las instituciones alinearan sus actividades con otros temas fundamentales de la gestión pública, como la Política Antitrámites, la Política Nacional de Servicio al Ciudadano, la Política de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía, la Política Nacional Anticorrupción, la Política Nacional de Archivo y Gestión Documental, entre otras más (MinTIC, 2015).

Consecuentemente con las anotaciones realizadas hasta este punto, la estrategia se caracterizó por estar en constante renovación y se encontraba proyectada hacia el año 2015 en las entidades del nivel nacional y hacia el 2016 o 2017 en las del nivel territorial, con base en la siguiente visión:

“En el año 2015 la ciudadanía en general tendrá acceso de forma oportuna a más y mejor información bajo un esquema de comunicación en doble vía y de rendición de cuentas permanente y en tiempo real, lo cual permitirá una mejor participación en el proceso de toma de decisiones y un mejor ejercicio del control social. De igual forma [...] no tendrá la necesidad de hacer filas ni asistir personalmente a las entidades para llevar a cabo sus trámites y recibir los servicios del Estado, generando una relación más fácil, con menores costos y que genere mayor confianza y satisfacción” (MinTIC, 2015, pág. 5).

Así las cosas, para contribuir con la consecución de tales metas, se invirtió en la infraestructura digital de las entidades de modo que pudieran crearse sedes electrónicas de

estas con acceso multicanal a toda la información, junto con la gestión en línea de trámites y servicios, haciendo permanente seguimiento a las condiciones de accesibilidad, usabilidad, calidad, seguridad, reserva y privacidad. Igualmente, se quiso crear una cultura colaborativa y participativa que facilitara el intercambio activo de información por medios electrónicos entre las entidades, construir políticas y otras estrategias con la participación electrónica de actores clave por medio, y como resultado de dichas medidas, desarrollar condiciones para que terceros pudieran crear nuevos servicios que generaran valor a la ciudadanía; paralelamente, las entidades habrían logrado reducir al menos en un 30% su consumo de papel, ya que aumentaría su eficiencia, al emplear recurrentemente los medios electrónicos como parte de sus procesos internos (MinTIC, 2015).

Adicionalmente, como parte de este andamiaje, las entidades públicas adquirieron el compromiso de emprender las acciones pertinentes para monitorear y evaluar el cumplimiento de la Estrategia, llevando a cabo las mediciones de impacto de uso y beneficio del Gobierno en Línea en sus usuarios, fundamentadas con base en las metodologías y lineamientos que al respecto haya definido el MinTIC. Para complementar la tarea de autoevaluación realizada por cada una de las entidades, el Ministerio TIC se vio instado a adelantar acciones de medición del avance en la implementación de Gobierno en Línea, también frente a l uso, calidad e impacto de la prestación, relativos a los más importantes servicios y trámites en línea dentro del Estado (MinTIC, 2015).

Durante la etapa de consecución de la estrategia de Gobierno en Línea, Colombia obtuvo muchos avances en la materia, llegando a la posición No. 11 a nivel mundial entre los países que más utilizan medios electrónicos para llevar a cabo ejercicios participativos, consiguió la posición No. 17 del mundo en prestación de servicios de gobierno a través de medios electrónicos y la posición No. 11 también del mundo en cuanto a datos abiertos. En la consecución de estos logros, tuvo una enorme injerencia el Ministerio desde la Dirección de Gobierno en Línea, definiendo lineamientos, generando capacidades, brindando asistencia técnica a las entidades gubernamentales, especialmente regional y locales (MinTIC, s.f.).

Aunque durante los primeros años de su implementación, la estrategia fue coordinada centralizadamente por el MinTIC, con el transcurso del tiempo se fue necesario desarrollar otros modelos que permitieran llevar al país sosteniblemente hacia un nuevo nivel de

desarrollo en el ámbito del gobierno electrónico. Tal iniciativa se empezó a concebir con la idea de implementar un nuevo modelo de Gobierno en Línea, pasando de uno liderado y accionado desde el Gobierno central, a un ecosistema más amplio, que tuviera amplia participación del sector privado, las entidades públicas de distintos niveles, la academia y los ciudadanos (MinTIC, s.f.).

Puntualmente, en virtud de los avances que en este campo pudieran tenerse, se pretendió que el Gobierno siguiera siendo un referente de apropiación de las TIC para ampliar la oferta de servicios y prestarlos de una mejor manera a la ciudadanía, empoderándola con el fin de participar activamente de ellos y para que la gestión de las entidades sea óptima. Una nueva proyección del Gobierno sería que para el año 2018, más de 700 entidades públicas de los órdenes nacional y territorial ya contarían con servicios de Gobierno en Línea certificados en calidad por distintos sellos de excelencia; se habilitarían cuando menos 175 empresas del sector privado para desarrollar e implantar soluciones informáticas y apoyar la generación de capacidades de las instituciones en el ámbito del Gobierno electrónico. Entonces, la meta de acuerdo con esta perspectiva era lograr que el 50% de los colombianos y el 57% de los empresarios pudieran realizar sus trámites y transacciones en línea con el Estado (MinTIC, s.f.).

De igual forma, se tenía presupuestado por parte del MinTIC, que en 2018 se consolidara un ecosistema de Datos Abiertos (Open Data) que agregara valor permanente a la información producida por el Estado, y donde diferentes actores de la sociedad colaboraran en desarrollo de las aplicaciones o desde el ejercicio del control social a la gestión pública, precisamente, teniendo como punto de partida los datos abiertos (MinTIC, s.f.).

1.4. La política de Gobierno Digital y su nuevo enfoque participativo, para el desarrollo integral de la gestión pública administrativa en Colombia

Con base en los factores analizados dentro del sub acápite anterior, durante los últimos años las entidades públicas del país vienen avanzando en la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea (GEL), cuya versión más actualizada e integral se encuentra en el Decreto 1008 del 14 de junio de 2018 – “por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro

2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” (Mineducación, 2018).

Este trascendental cambio, por el cual la antigua estrategia mutó en una política, se estableció bajo la égida de evolucionar hacia las tendencias de gobierno digital que se están desarrollando a nivel mundial, migrar hacia territorios y ciudades inteligentes haciendo uso inteligente de las TIC, con las buenas prácticas que esto requiere. Así, de acuerdo con la susodicha transformación, se establece un nuevo enfoque de articulación para los diferentes actores de la sociedad con el estado, dirigido hacia el desarrollo pleno del Gobierno Digital para atender a las necesidades y solucionar las problemáticas de la comunidad recurriendo al empleo de la tecnología, contribuyendo a la toma de decisiones basadas en datos y obteniendo como resultado el empoderamiento de los ciudadanos (Mineducación, 2018).

Por su parte, la política de Gobierno Digital se encuentra estructurada en dos componentes o líneas de acción a saberse: TIC para el Estado, cuyo objetivo es mejorar el funcionamiento de las entidades públicas y su relación con otras entidades a través del uso de las TIC, y, TIC para la sociedad, con el propósito de fortalecer la sociedad y su relación con el Estado en un entorno confiable que permita la apertura y aprovechamiento de los datos públicos, colaboración en el desarrollo de productos y servicios de valor público, el diseño mancomunado de servicios, participación ciudadana en diseño de políticas y normas, identificación de soluciones a problemas de interés común. Ambos componentes son habilitados por tres elementos transversales: Seguridad de la Información, Arquitectura y Servicios Ciudadanos Digitales; a su vez estos cinco elementos se desarrollan mediante lineamientos y estándares, que son los requerimientos mínimos que deben ser cumplidos por todos los sujetos obligados para alcanzar los logros de la política. Estos elementos están articulados de la siguiente manera: a) servicios digitales de confianza y de calidad; b) procesos internos seguros y eficientes; c) decisiones basadas en datos; d) empoderamiento ciudadano a través de un Estado abierto; e) territorios y ciudades inteligentes a través de las TIC (MinTIC, 2018).

De acuerdo con estas ideas, la política de Gobierno Digital busca que tanto el Estado a través de sus entidades públicas como los ciudadanos adquieran unas características que resultan fundamentales para el desarrollo integral de aquella, de manera que sean las propias

necesidades y problemas del entorno las que determinen el uso de las TIC, y la forma en que estas pueden aportar para generar valor público; tales características son: competitividad, proactividad e innovación.

La competitividad implica entidades accesibles, disponibles, capaces de responder ante los cambios y necesidades de los ciudadanos, con alta calidad en sus procesos e implementación de políticas públicas; así mismo conlleva que los ciudadanos empleen todas sus capacidades, utilizando recursos efectivos, ágiles y fáciles de emplear para interactuar con el Estado a través de medios digitales. Entre tanto, la proactividad hace alusión a entidades capaces de anticiparse en la prestación de servicios, previsoras, que apropian la tecnología, mitigan riesgos y realizan seguimiento de las nuevas tecnologías o tecnologías emergentes para resolver necesidades y problemas; igualmente, se corresponde con ciudadanos participativos de los diseños y toma de decisiones de trámites y servicios, políticas públicas, planes o proyectos, a través de los medios digitales tecnológicos y de comunicación. Y, la innovación, se corresponde con entidades que promueven la interacción y colaboración entre los diferentes actores para solucionar de problemáticas y afrontar retos de manera diferente y creativa a través del uso de las TIC; mientras permite que los ciudadanos al emplear los medios digitales colaboren en la identificación y resolución de problemas, a través de soluciones innovadoras que puedan ser replicadas por los diferentes actores del ecosistema digital (MinTIC, 2018).

Vista de tal forma, aunque la nueva política de Gobierno Digital presenta importantes e interesantes retos para las entidades públicas, es claro que ellas no empiezan desde cero con su implementación, ya que aspectos básicos muchos de los cuales fueron implementados desde la estrategia de Gobierno en Línea, como el marco de arquitectura de Tecnologías de Información (TI) o el modelo de seguridad y privacidad de la información, se mantienen vigentes y son habilitadores de la política (MinTIC, 2018).

A su vez, la Arquitectura TI hará referencia a un escenario creado con el propósito de definir prioridades de innovación, para el desarrollo de nuevos proyectos de TI que se orienten a servir como guía en la aplicación de la estrategia organizacional a nivel de las entidades públicas en Colombia. En ese orden de factores, la Arquitectura TI compuesta por lineamientos y principios de diseño de sistemas, busca crear estrategias tecnológicas que

agreguen valor; al estar orientada al uso y apropiación de las TIC en las entidades públicas, propende por incrementar el potencial de reutilización entre entidades públicas, reduciendo la duplicidad y los costos. Como quiera que una arquitectura de referencia determina una serie de reglas para diseñar la estructura y componentes de otras arquitecturas en contextos determinados, es necesario aplicar la arquitectura de referencia del Gobierno en Línea a través de los modelos de Arquitectura TI en un contexto particular (MinTIC, s.f.).

Capítulo II. Valor público Asociado al Desarrollo de la Política del Gobierno Digital

2.1. Confianza y seguridad como elementos claves que se fortalecen a través de la gestión del gobierno digital

De acuerdo con Clusellas, Martelli y Martelo (2019) el gobierno digital debe ayudar a reconfigurar la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Por tanto, uno de los principios centrales en los modelos de gobernanza desde los cuales se orienta el diseño de políticas para conformar el desarrollo de un gobierno digital es el de recuperar la confianza y la legitimidad, lo cual se puede generar en la medida en que haya una mayor eficiencia en los procesos administrativos y en la prestación de los servicios públicos, pero también una mayor transparencia y mejores estrategias de evaluación y rendición de cuentas.

Por otro lado, el gobierno digital también puede ayudar a redefinir el papel de los ciudadanos, en la medida en que se establecen nuevos enfoques participativos en las relaciones tradicionales que se han promovido entre el gobierno y la población. Cabe considerar las políticas de gobierno digital, según los lineamientos que han sido propuestos por la OCDE, deben ser impulsados por los ciudadanos, de tal manera que los nuevos enfoques de transformación digital deben partir por una determinación de las necesidades de las personas, con la finalidad de reforzar el diseño de políticas y servicios públicos.

De esta manera, la confianza en el gobierno digital no se asocia únicamente con el hecho que las personas entiendan que a través de los medios digitales pueden hacer todo lo que harían en el mundo físico, a menos costo de transacciones, sin desplazamientos y con resultados de mejor calidad que la experiencia física. Más allá de ello, el desarrollo de la confianza tiene que ver con la posibilidad de construir las bases para una ciudadanía activa, a partir de procesos que garanticen la transparencia centrada en el ciudadano y en los procesos de colaboración. Por lo tanto:

“Para materializar el necesario compromiso de los colombianos en la reestructuración del país en una era de paz, mientras que se supere el desafío de una baja confianza pública, deben enfocarse los esfuerzos sobre la creación de valor

concreto para la población, dejando espacio para que los ciudadanos definan cuál es el valor que desean crear” (OCDE, 2018b, p. 7).

Sin embargo, la confianza y la transparencia como mecanismos que activan la participación y promueven la reestructuración de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos depende en gran medida de las políticas de seguridad que garanticen el uso adecuado de las herramientas y de los medios digitales y la privacidad de la información. Para analizar el tema de la seguridad se puede considerar el Conpes 3854 en el cual se define la Política Nacional de Seguridad Digital. El principal enfoque de esta política es el de promover una mayor planificación y prevención de los riesgos asociados a los entornos digitales, lo cual solo es posible si se logran fortalecer las capacidades de las múltiples partes interesadas con el fin de identificar, gestionar, tratar y mitigar los riesgos de seguridad digital en las actividades socioeconómicas que se implementan en el entorno digital.

En particular, las dimensiones que se han desarrollado en el Conpes son las siguientes:

- **Gobernanza de la seguridad digital:** En esta dimensión se establecen estrategias para orientar un marco institucional armonizado que sea liderado por el Gobierno Nacional.
- **Marco legal y regulatorio de la seguridad digital:** Se definen los preceptos legales que configuran y orientan la política.
- **Gestión sistemática y cíclica del riesgo de seguridad digital:** Se definen los procedimientos o metodologías concretas desarrolladas con el fin de enfrentar los riesgos asociados a la seguridad digital.
- **Cultura ciudadana para la seguridad digital:** Implica la concientización de las personas para fomentar una cultura ciudadana responsable y preventiva.
- **Capacidades para la gestión del riesgo de seguridad digital:** Construcción de capacidades humanas, técnicas, tecnológicas, operacionales y administrativas entre todos los actores y participantes en los procesos de desarrollo digital y transformación electrónica.

El Conpes se ha desarrollado teniendo en cuenta que las nuevas posibilidades de acceso e intercambio de la información han incrementado de manera considerable la complejidad de la web y de los entornos digitales en todo lo relacionado con la Administración Pública, situación que exige de mecanismos cada vez más completos y específicos para promover y garantizar la seguridad de los usuarios. Como lo plantea la Comisión Europea (2014) en medio de todo este proceso excesivo de crecimiento tecnológico que se vincula al uso cada vez más necesario de dispositivos y medios electrónicos, la seguridad se ha convertido en un reto para proteger la confidencialidad de los datos y para garantizar un uso confiable de la información, de acuerdo con las necesidades de privacidad de cada uno de los usuarios.

Estos temas de seguridad y privacidad en gobierno digital resultan ser particularmente relevantes en el entorno organizacional, tanto público como privado, ya que hoy en día las empresas han tenido que promover de manera progresiva procesos administrativos que les permitan operar de una forma cada vez más ágil y eficiente, por medio del uso de herramientas tecnológicas, software especializado, sistemas de información y un conjunto de dispositivos interconectados que dinamizan las actividades empresariales.

Dentro de la confianza y la seguridad digital, un sector que puede ayudar a entender cómo ha evolucionado el tema es el sector financiero a través de la evolución en la adopción de los canales digitales, lo cual ha generado nuevas posibilidades para los usuarios. En los últimos años la cantidad de transacciones electrónicas ha venido superando a las transacciones presenciales, no solo en cuanto a número sino también en cuanto a montos. Por tanto, a continuación, es importante considerar brevemente, como caso de estudio, el sector financiero.

2.1.1. La confianza como premisa de adopción de servicios digitales: El caso del sector financiero.

Hoy en día los servicios financieros que se prestan por medio de los medios digitales han generado como resultado una revolución en lo que tiene que ver con los cambios en la intermediación financiera tradicional bancaria y en las extensiones que corresponden a todas las áreas del mercado de capitales (Clavijo, Vera y Vera, 2018). Esta revolución digital se ha

evidencia en gran medida en el *E-commerce*, pues en la actualidad los canales que se utilizan para llamar la atención del cliente se han modificado considerablemente gracias al desarrollo tecnológico, al surgimiento de las páginas web, de los blogs, las redes sociales y buscadores. Por ejemplo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos, en el segundo trimestre del 2016, ha manifestado que las ventas relativas al comercio electrónico han ascendido hasta los 97.000 millones de dólares, valor que representa un crecimiento del 16% en el dato interanual (Marketing Directo, 2016). Pero este rápido crecimiento no se evidencia únicamente en Norteamérica, pues en un estudio realizado por la firma Statista en el año 2016, se plantea que para este año el comercio electrónico alcanzó la cifra de 1.035.029 millones de dólares en el mundo, lo cual refleja un cambio importante en los hábitos de compra de los consumidores.

Estos datos pueden ser complementados con el informe titulado: “*Global N2C E-commerce*” desarrollado por el Observatorio de Comercio y Transformación Digital (2014), según el cual Europa (\$482.3bn) y Norteamérica (\$452.4bn) se encuentran entre las primeras regiones donde más facturación se genera a través de las compras online. Por otro lado, se muestra que el comercio electrónico facturó 1.907 billones de dólares a nivel mundial para el 2014, con un crecimiento del 22.9% respecto al año anterior.

Ahora bien, el crecimiento del comercio electrónico se ha generado también gracias al desarrollo de la banca digital, ya que hoy en día:

La banca digital es un aliado estratégico para lograr una mayor inclusión financiera, al ofrecer acceso omnipresente, bajos costos, altos niveles de seguridad y mejoras en la productividad. Vale la pena decir que la tecnología no solo significa nuevos productos o servicios; también implica el mejoramiento y/o transformación de canales y productos existentes (Asobancaria, 2017).

De acuerdo con Sánchez y Rincón (2015) las tecnologías digitales son una herramienta central hoy en día para lograr una mayor inclusión financiera, ya que promueven un acceso omnipresente, bajos costos, mejoras en la productividad y altos niveles de seguridad. Por estas razones, de acuerdo con la información presentada por Clavijo, Vera y Vera (2018):

El análisis de la muestra de América Latina evidencia elementos de desarrollo en la oferta digital. Ello es particularmente cierto en transferencias, pagos y giros, con importante penetración en la provisión digital de transferencias bancarias (88% de la muestra) y pago de servicios públicos (87%). Dicha penetración se reduce en el frente del pasivo bancario en lo referente a las aperturas de cuentas corrientes y de ahorro (53%), y aún más en la provisión digital del activo bancario en lo referente al otorgamiento de préstamos (50% de la muestra) (p. 44).

El desarrollo del comercio electrónico con la banca digital permite reconocer cómo la incorporación de la tecnología y los procesos de transformación digital generan nuevos procesos de relacionamiento, prestación y uso de los servicios, lo cual se traduce en una mayor confianza y seguridad, generando de esta manera más oportunidades de desarrollo, desembolsos y transacciones. Se promueven de esta manera valores agregados tanto para los usuarios como para el entorno organizacional y para las entidades que lo componen, dinamizando los procesos y generando nuevas facilidades y oportunidades de intercambio. Estas nuevas dinámicas se establecen a través de la confianza y la seguridad, pero también ayudan a producir nuevas capacidades asociadas a la competitividad, la productividad y la innovación, como se explica a continuación.

La banca digital es una manera de convivencia entre los usuarios y las entidades financieras tradicionales, nuevos modelos de negocio que vuelven toda prestación de servicios relacionados con el sistema financiero y sus reguladores. Estos nuevos modelos de negocio del sector financiero buscan sacar provecho de estas tecnologías y aplicar las diferentes ventajas como la inclusión, la eficiencia y los costos bajos que se vuelven accesibles al público en general.

Es importantes esta integración del sistema financiero, con innovación de los procesos para la mejora de los índices de eficiencia y a la actualización, modernización y creación de productos y servicios que por sí mismos enfrentan el reto de la generación de consumidores, los modelos de negocio fundamentados en la prestación de servicios relacionados con el sistema financiero se deben ajustar a la normatividad constitucional que delega la supervisión de estas actividades al Estado, por esta relación la innovación en la

Banca Digital es asunto del Gobierno Digital, toda vez que se busca la educación y capacitación de los usuarios de los sistemas digitales en los productos financieros.

La banca en línea se ha convertido en un tema del gobierno, en cuanto las organizaciones y los ciudadanos están trasladando la manera de realizar las transacciones y servicios financieros a plataformas electrónicas. Las TIC claramente han cambiado la perspectiva de los diferentes modelos de negocios, las grandes empresas saben que las formas de mantenerse en competencia deben cambiar su estructura de operación, adaptarse a las nuevas necesidades de sus clientes. La banca en línea en Colombia está ubicada en el tercer lugar de innovación solo superada por Brasil y México. La intensidad de la demanda de los clientes en transacciones bancarias por canales físicos se debe a una preferencia de los ciudadanos por estos canales, pero cada vez más es el interés de los ciudadanos por estar conectados a la banca en línea (Transformación digital, 2019).

La educación financiera en Latinoamérica en general parece estar en un momento de auge en la tecnología en el campo financiero, los actuales clientes de los bancos se encuentran enfrentados al desarrollo de servicios financieros mediante dispositivos móviles, también a su vez enfrentados que deben ser expuestos a una educación financiera nueva. La puesta en marcha de las estrategias de Gobierno Digital en la banca digital se enfrenta a altos riesgos puesto que la falta de confianza que tienen los ciudadanos a usar los medios digitales para transacciones financieras se deben a los casos de fraudes que se han efectuado mediante estos sistemas.

El común denominador, es la brecha de seguridad a usuarios vulnerables como los son personas de tercera edad o personas de escasos recursos, con bajo grado de educación y por lo tanto escasa concepción de la **educación financiera**. Para el caso de Colombia, el Gobierno Digital no solo debe enfocarse en la actualización de la relación de las instituciones públicas y los ciudadanos sino a motivar la educación financiera en la banca digital que haga más fácil la adaptación de los movimientos de dinero mediante transacciones electrónicas, lo anterior, abre el camino al ahorro digital y la rotación de dinero supervisado por el Estado.

Los bancos han desarrollado programas para apoyar la **educación financiera**; sin embargo, en función de superar la brecha en la utilización de nuevos conceptos de educación aplicados para la tecnología, el gobierno digital debe involucrarse en esta nueva acción de

educación digital puesto que el desconocimiento y desinformación generalizados de la población sobre estos temas limitan la capacidad para afrontar los nuevos retos que se vienen con la globalización (Heredia, 2019).

2.2. Valor público como formación de ciudadanos digitales inteligentes: competitividad, proactividad e innovación

La discusión sobre el valor público inicia con Mark Moore (Moore, 1995), quien habla sobre la reflexión de la gestión de estrategias, también con Kelly y Muers (Kelly, 2002) abordan la reforma de los servicios públicos en Gran Bretaña y sugieren que el valor público es un camino para reconciliar la democracia y la eficiencia a través del dialogo y el intercambio. Smith afirma que el valor público no es propiedad de los partidos políticos, instituciones de servicio público, disciplinas académicas o profesionales, por lo tanto, el valor público es tratado a través de la interacción social y política, comprometiendo a políticos, funcionarios y comunidades enteras.

Por esta razón, los funcionarios públicos deben ser parte fundamental en la autoridad política, colaborar entre sí dentro y entre los límites institucionales, administrar de manera eficiente y efectiva, interactuar con las comunidades y los usuarios de los servicios y desarrollar en el deber público, esta discusión aterrizada a la realidad de lo que está sucediendo en la globalización de los medios digitales.

Para la implementación del concepto de “**valor público** se relaciona con la garantía de derechos, la satisfacción de necesidades y la prestación de servicios de calidad”. Para esto es necesario hacer uso de las tecnologías para la solución de los problemas reales, como fin último del uso de los medios digitales en la relación que existe entre el Estado y el ciudadano (MinTIC, Manual de Gobierno Digital - Implementación de la política de Gobierno Digital, 2018); la gestión gubernamental debe crear la provisión de servicios, el establecimiento de normas, regulaciones y otras acciones. La noción de valor público está enraizada en las preferencias de la gente, la convicción que lo público puede determinar lo que realmente es valioso para los miembros de su comunidad. Es de gran importancia resaltar el valor público

se genera en función de la satisfacción que tienen los ciudadanos por las soluciones o servicios que ofrece el Estado durante su gestión.

Las entidades gubernamentales deben enfocarse en un proceso de transformación exhaustivo de sus perspectivas y prácticas habituales, hacia una transición hacia servicios que estén enfocados a responder efectivamente a los problemas de los ciudadanos. Ante este reto, las instituciones públicas deben enfocar sus esfuerzos en adoptar el uso de nuevas tecnologías y sistemas de la información para estimular la innovación, crecimiento y eficacia de las políticas públicas y generar cambios de mayor relevancia. Las TIC proveen herramientas y estrategias que permiten modificar procesos de gobierno para hacerlos más eficientes, rápidos, responsables y transparentes. Las transformaciones derivadas del uso de nuevas tecnologías se extienden a todas las esferas de la sociedad, pueden ser enfocadas en un gobierno moderno, eficiente, ágil que generen un valor público a través de un perfil basado en tecnología que permita brindar mejores servicios y soluciones a la ciudadanía.

La generación de valor público (Corporación Colombia Digital, 2017), a través de las tecnologías y estrategias inteligentes, también debe ser un esfuerzo colectivo de máxima calidad, mediante controles de los supervisores, así como la satisfacción de los clientes, la gestión operativa requiere de una gestión política para generar valor a corto y largo plazo. El diseño de los productos, los procesos de producción y los sistemas administrativos, lo anterior, puede ser potenciado por la innovación; que por sí misma no es una solución mágica, depende de la capacidad de maniobra de los actores en la gestión pública.

La gestión pública debe velar por las oportunidades para crear valor público, que involucren políticas públicas que se aplicarán en el contexto de las nuevas tecnologías. La gestión pública puede inspirarse en la gestión privada, sin llegar a imitarla, pero crear soluciones alternativas que siempre consideran la creación de más valor público. La gestión pública debe adaptarse y pasar de utilizar técnicas a crear estrategias, la solución necesita más imaginación e innovación para ser generadora de valor público. Es importante involucrar el concepto abstracto de valor público.

La revolución tecnológica y la transformación digital han ayudado a favorecer el desarrollo de distintos procesos en el entorno organizacional e institucional supremamente

importantes, como el aprendizaje sobre el entorno, la toma oportuna de decisiones, el conocimiento de los agentes interesados y el mejoramiento en las relaciones que se establecen entre los ciudadanos y el gobierno, a través de enfoques cada vez más interactivos que potencian la productividad y la competitividad en la prestación y uso de los servicios. Por tanto, se puede decir que el principal valor de la promoción de un gobierno digital es apoyar en el desarrollo herramientas, actividades y procesos clave de los cuales depende la competitividad y crecimiento de una nación.

Además, las tecnologías de la información han generado una revolución importante en cuanto a la forma en que las personas se relacionan con el mundo y con las cosas que las rodean. No solo la vida cotidiana de las personas, sino también el desarrollo industrial, económico y empresarial ha experimentado profundos cambios gracias a la inclusión de nuevos medios y herramientas digitales en cada uno de los procesos y actividades que median el desarrollo de la administración pública.

Sin embargo, como lo explica Carson (2015), no puede haber un uso adecuado de la tecnología y de los entornos digitales de interacción si no se generan cambios en los conocimientos que tienen las personas y en las capacidades para aprovechar las nuevas herramientas. El punto central es que las costumbres sociales han sido alteradas por el uso cada vez más frecuente de las tecnologías de la información, que no solo implican cambios de hábitos en las personas, sino también transformaciones relevantes en sus modelos de pensamiento, en la manera en que realizan sus actividades y en la forma en que obtiene y genera valor a través de su cotidianidad.

De esta forma, la revolución digital ha generado nuevas oportunidades para el cambio y la innovación, a través de la promoción de nuevos enfoques en las capacidades humanas. Por ejemplo, como lo explica Weber (2013) en el entorno empresarial la tecnología ayuda a involucrar las capacidades de análisis e interpretación del recurso humano con las facilidades de organización y estructuración de los equipos y herramientas, para de esta manera impactar favorablemente el desarrollo de las actividades y afrontar los retos asociados a la competitividad.

Capítulo III. Retos y oportunidades de la nueva Política de Gobierno Digital

3.1. Valor público como estrategia de política de Gobierno Digital

Los sistemas de gobierno tienen el objetivo de administrar los recursos públicos para brindar una mayor calidad de vida a cada uno de los ciudadanos, las estrategias de gobierno digital que se creen deben ser pertinentes para la sociedad, su contexto y que realmente aporten a la generación del valor público, además de tener en cuenta las formas de comunicación y los tipos de información que circulan entre gobierno, ciudadanos, empresas, funcionarios y servidores públicos, e incluso entre distintas entidades y varios países (Corporación Colombia Digital, 2017).

La estrategia de gobierno en línea a política de Gobierno digital, se genera con un nuevo enfoque, donde no sólo el Estado sino también los diferentes actores de la sociedad, se reconocen como actores claves de sus propósitos. Esta política tiene como objetivo la promoción del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado, ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generan valor público en un entorno de confianza digital.

Es así, como la generación del valor público es el fin último del uso de la tecnología en la relación del Estado con el ciudadano, siendo que el valor público se relaciona con el desarrollo social, la gobernanza, la garantía de los derechos, la satisfacción de necesidades y la prestación de servicios de calidad. La intención que la tecnología resuelva problemas reales, el alcance de nuevos territorios e introducir nuevos mercados, uno de los más grandes retos es la confianza digital que los ciudadanos puedan otorgar al Estado en el desarrollo de la política de Gobierno digital (MinTIC, Manual de Gobierno Digital - Implementación de la política de Gobierno Digital, 2018).

3.2. Retos a los que se enfrenta la política de Gobierno Digital

La habilitación y provisión de los servicios digitales de manera que sean de confianza y calidad, consiste en poner a disposición de los ciudadanos, usuarios y grupos de interés, los trámites y servicios del Estado haciendo uso de las TIC, buscando garantizar el uso de esquemas de autenticación, interoperabilidad y el almacenamiento y conservación

electrónica de la información, así como su uso seguro, agilidad y facilidad en el acceso al trámite o servicio por parte del usuario.

La seguridad en los procesos internos, de manera eficiente y las capacidades de gestión de tecnologías de información, a través de la gestión de las TIC para que los procesos, entendidos como el conjunto de actividades que se relacionan entre sí para el logro de resultados específicos, cuenten con un tipo de arquitectura de T.I. que permita el manejo apropiado de la información, la optimización de recursos y el logro de los resultados.

La toma de decisiones basadas en los datos a partir del aumento el uso y aprovechamiento de la información, el reto radica en la garantía de la creación, del almacenamiento, procesamiento, entrega, intercambio y eliminación de datos e información, se desarrollen bajo estándares de calidad, procesos y procedimiento que permitan que tanto la entidad, como ciudadanos, usuarios y grupos de interés, puedan tomar decisiones para el desarrollo de políticas, normas, planes, programas, proyectos, desarrollo de aplicaciones, participación en asuntos de interés público, entre otros.

Anteriormente se planteó la contextualización del valor público y cómo será la apropiación que podrían tener los ciudadanos, plantearse una consolidación de un Estado Abierto que consista en que la entidad habilite los espacios, herramientas e información necesaria para que ciudadanos, usuarios y grupos de interés, tengan una injerencia efectiva en la gestión del Estado y en asunto de interés público, a través del uso y aprovechamiento de los medios digitales.

El impulso para el desarrollo de los territorios y ciudades inteligentes para la solución de retos y problemáticos sociales a través del aprovechamiento de tecnologías de la información y las comunicaciones. Las TIC integradas y su manejo de manera proactiva por parte de las entidades territoriales y los diferentes actores de la sociedad, a fin de diseñar e implementar iniciativas de tipo social, ambiental, político y económico, que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos e impulsar el desarrollo sostenible.

La innovación es pieza principal de la estrategia para la implementación de la política del Gobierno digital, la misma implementación de las TIC es una herramienta de innovación del Estado. Los retos radican en la evolución social y la tendencia que radica en la

satisfacción del cliente, el diseño de los servicios, lo que lleva a la nuevo, a la innovación de lo considerado público, la búsqueda del uso estratégico de las TIC en la gestión de las entidades del Estado; en función de estos el gobierno plante una implementación bastante activa de lo que son las TIC para *servicios*, para un *Gobierno abierto*, para la *Gestión* y para la *Seguridad de la Información*. Esta estrategia de Gobierno en Línea se articuló con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG-, como herramienta dinamizadora para cumplir las metas de las políticas de desarrollo administrativo y la articulación con otras políticas esenciales para la gestión pública en Colombia, la Política Nacional del Servicio al Ciudadano, la Política de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía, la Política Nacional Anticorrupción y la Política Nacional de Archivo y Gestión documental (MinTIC, Manual de Gobierno Digital - Implementación de la política de Gobierno Digital, 2018), sin encontrarse dicho modelo alejado de la realidad de la política de gobierno digital, al tener como objetivo generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio para generar valor público, entendido éste como los resultados observables y medibles que el estado debe alcanzar para dar respuesta a las necesidades o demandas sociales. (Departamento Administrativo de la función pública, s.f.).

La transición entre el Gobierno en Línea y el Gobierno Digital, con miras a transformar las entidades públicas y dotarlas de capacidades que les permitan responder a las necesidades que exige el escenario de la economía digital, así como al establecimiento y desarrollo de ciudades y territorios inteligentes que ofrecen mejores condiciones a los ciudadanos y, por ende, un nivel superior de vida. No es únicamente sobre la automatización de los procesos, trámites y servicios para la ciudadanía. La eficiencia administrativa está enfocada a la generación de valor público por parte de los actores que participan en el ámbito público, con la consideración del empoderamiento de la ciudadanía y es protagonista de su realización y la solución de los problemas que se presentan en su realidad.

La participación del Gobierno en esta transición e implementación del Gobierno Digital supone un rol generador del ciudadano y generador de oportunidades para promover el desarrollo de productos y servicios, así también como generación de conocimiento y la investigación. El desarrollo de espacios y mecanismos concretos para permitir que actores

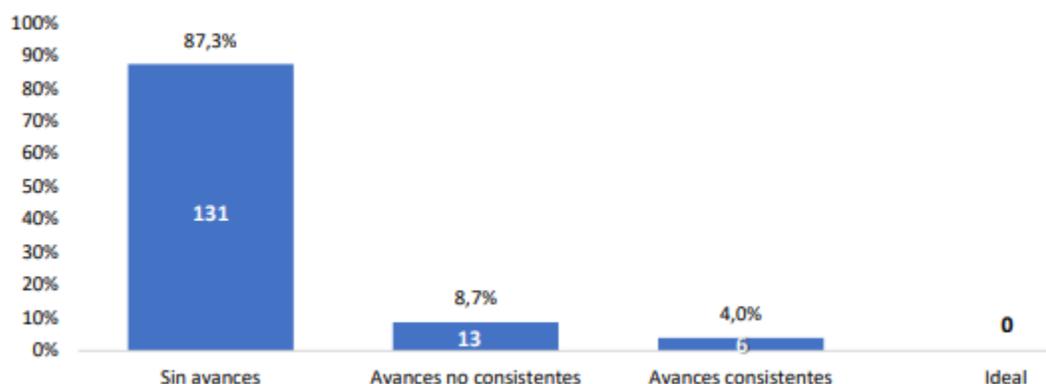
como la industria, la academia, los centros de investigación y la sociedad civil, formen parte del contexto y realidad que se están creando para que aporten a la solución de problemáticas públicas siempre teniendo a las TIC como herramienta que apoya este proceso.

Esta estrategia donde se depende tanto de la participación ciudadana propone un reto aún más grande toda vez que, los espacios donde esta pueda contribuir activamente en el desarrollo y mejoramiento de sus servicios, pasando de un enfoque en donde el Estado diseña servicios para el ciudadano, a otro, en donde el ciudadano es protagonista activo en su diseño. Este contexto para dar solución a sus necesidades la participación ciudadana debe ser consciente con apropiación del conocimiento y el uso de las TIC, así también debe ser gestora del cambio que produce estas soluciones, el deber del gobierno es facilitar o crear ambientes propicios, entregando las condiciones requeridas para que terceros puedan prestar servicios de valor ciudadano y se generen modelos de negocio, sobrecargar la participación ciudadana supone que será una forma de excusar la poca participación gubernamental con apoyo económico dentro del presupuesto nacional.

La búsqueda de la transformación de lo público parte de lo plantado por la política de Gobierno en línea en función de darle continuidad a lo existente y que se ajuste a una mirada más integral de lo planteado en la política pasada, haciendo que las necesidades y problemáticas de la sociedad y cómo el uso de las TIC.

Así mismo, Colombia no se encuentra preparada actualmente para la explotación de datos de las entidades del orden nacional, siendo la información hoy el activo mas valioso con miras a generar valor frente a la identificación de soluciones a las distintas problemáticas que corresponde constitucionalmente al Estado resolver.

Nivel de preparación para la explotación de datos de las entidades del orden nacional



Fuente: Encuesta DNP (2017). Universo: 209 entidades (orden nacional). Muestra: 150 entidades.

Es así como se tiene que Colombia enfrenta retos en las siguientes áreas: (i) incrementar el nivel de digitalización documental en las entidades, (ii) aumentar el número de trámites en línea, (iii) crear una cultura de aprovechamiento de los datos, (iv) implementar desarrollos clave como la identidad digital y la interoperabilidad, (v) adoptar una instancia de alto nivel en el gobierno para coordinar y articular los esfuerzos en materia de gobierno digital e (vi) impulsar proyectos de alto impacto, por sectores, entre otros.

Estas recomendaciones coinciden en buena parte con las recomendaciones de la OCDE en materia de gobierno digital. Además, la mayoría de las entidades públicas del orden nacional (87,3%) no han avanzado en la apropiación de la explotación de datos (Big Data) para generar valor económico y social en el logro de sus metas misionales (Gráfica 88) (OCDE, 2014).

3.3. Un referente de confianza: TIC en el sector financiero

La transformación digital, en los procesos mercantiles, bancarios y monetarios representa un reto en múltiples niveles. Sin embargo, el tema de la seguridad sigue siendo el elemento esencial que impone límites a la utilización de dichos mecanismos en el sector financiero; bien por el temor que puede generar en los usuarios el uso de los recursos digitales disponibles, bien por la capacidad de las entidades para la adecuación de sus canales de atención a los mismos.

No obstante, cada vez son más los usuarios del sistema financiero que ven en la tecnología un medio idóneo para acercarse a las entidades, de hecho, la revista Dinero (2018) señala “que de cada 10 personas, cinco conocen las app bancarias. De estas, 61% ha usado una” (Revista Dinero editor financiero, 2018) [negrilla en texto original] Lo que hace palpable que los usuarios están cediendo a las facilidades que presenta la utilización de estos medios.

Lo anterior significa para el sistema financiero un incremento en el número de operaciones realizadas por canales digitales resultando en que un 58,2 % de las transacciones en 2018 se hayan hecho por medios digitales superando las realizadas en los puntos de atención de las entidades, lo que se refleja en un aumento escalonado del 48% de uso de estos medios de atención con respecto a los años anteriores. (ASOBANCARIA, 2019)

Se debe advertir, además, como resulta evidente del contacto con la realidad, que son múltiples los canales y mecanismos que utilizan las entidades para ese acercamiento al mundo digital, pues la implementación de tecnologías de la información y comunicación, pueden aplicarse, como bien lo aluce tal denominación, desde la implementación de medios tecnológicos para la gestión de información, hasta la posibilidad de realizar todo tipo de transacciones en la inmaterialidad de los medios electrónicos, pasando por los ya tradicionales cajeros automáticos.

Ello quiere decir entonces que, así como son variados los mecanismos digitales a los que se puede acceder, o que se han implementado en las entidades financieras son también variados las formas como se puede transgredir las normas y vulnerar derechos tanto de las entidades financieras como de los usuarios del sistema, razón por la cual los niveles y métodos de seguridad difieren.

Consecuentemente, se puede deducir que la manera como interactúan, el sistema bancario y el usuario del sector financiero se está modificando y con ello se hace necesaria la modernización de todos los actores del sector financiero, ya que este salto tiene de suyo

un aumento y diversificación de los riesgos debido a la falta de intermediación entre la entidad y el usuario.

Sin embargo, las entidades financieras han procurado adaptarse, por medio de la adecuación de sus programas de gestión de riesgo, el fortalecimiento de sus plataformas tecnológicas, los programas de tecnología financiera y la ilustración a sus clientes sobre el uso de las plataformas por ellos dispuestas, lo anterior en atención a que como lo manifiesta la OCDE, el potencial de servicios TIC sigue creciendo, y con ello las exigencias a las redes que soportan las relaciones económicas digitales (OCDE, 2016, pág. 14).

Lo anterior pone en evidencia que el tema del aprovechamiento de las TIC en el sector financiero se mueve en tres ejes básicos, la tecnología financiera, las regulaciones y la infraestructura, todos ellos mediados por el factor humano, situación que hace necesario tener en cuenta el aspecto de formación y direccionamiento de políticas públicas para acercar a las personas al nuevo modelo, en virtud de la garantía de la totalidad de sus derechos.

Tal situación requiérela puesta en marcha de modelos reglamentarios de formación para los posibles beneficiarios de la implementación de los medios digitales como forma de acceder a servicios, tanto en el sector público como en el sector privado. Así como de reglamentaciones que ordenen a las entidades que sus sistemas tengan el pleno de las garantías a nivel de seguridad, lo que en el campo de la tecnología implica, tener sistemas de punta, actualizados y con plena operatividad, debido a que las amenazas en este tipo de sistema se agudizan con el uso de sistemas obsoletos.

Dicho esto, resulta lógico pensar en la existencia de lo que la OCDE ha llamado agendas digitales, mismas que señalan la obligación de los gobiernos de aportar a la generación de confianza en las redes y servicios de los oferentes de servicios digitales. (OCDE, 2016, págs. 14-16). La implementación de las TIC conlleva, como ya se adujo con antelación, la desmaterialización de la realidad, y de esa falta de concreción devienen nuevos y variados factores de riesgos tal como lo ha entendido el legislador colombiano; que ha venido adaptando el ordenamiento jurídico del país a estas nuevas realidades. Donde como

se advirtió someramente la operatividad e infraestructura tecnológica, que para el caso se concreta en sistemas de información adecuados, es un elemento fundante tiene como contrapunto las nuevas modalidades delictivas, y los riesgos a la seguridad que representan en todo caso una amenaza a los derechos de los asociados.

Por lo que no resulta extraño que el sector financiero sea uno de los que más invierte en materia de protección de datos y de los sistemas de información por medio de la implementación de prácticas internas de ciberseguridad y seguridad de la información. (ASOBANCARIA, 2018) y tampoco resulta extraño que sea uno de los más expuestos a riesgos en cuanto a la garantía de derechos de los ciudadanos.

Tal situación se ha pretendido subsanar con un incremento en la inversión en tecnología tanto del Estado como en las entidades privadas, no obstante, a la par con este aumento en inversión e implementación de modelos de atención mediada por la tecnología, se tiene que el aumento de la delincuencia en los espacios digitales va en aumento, lo cual afecta directamente en la confianza de los usuarios en los medios digitales. Ello debido a que la idea de requerir mayor cantidad de dinero en seguridad implica un correspondiente aumento de las amenazas cibernéticas, de hecho en Colombia de la mano con el aumento en el uso de las plataformas digitales, también hubo un incremento del 28,3% en la tasa de ciberdelitos para el año 2017 en Colombia (ASOBANCARIA, 2018, pág. 1).

No obstante, tales requerimientos en seguridad se deben dar en dos aspectos para que funcionen, uno regulatorio –allá que ya se hizo mención, el cual debe provenir del Estado y otro reglamentario, en el sentido de delegar a las entidades financieras la obligación de implementar todos aquellos medios que estén al alcance de sus posibilidades para evitar la afectación de derechos de sus clientes por medio de reglamentos expresos que determinan sus obligaciones al respecto.

Ello en virtud de los múltiples aspectos que se deben tener en cuenta para garantizar la seguridad puesto que se debe asegurar,

- Gobernanza y marco general de trabajo
- Análisis y evaluación de riesgos
- Confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información
- Controles de seguridad y prevención de incidentes
- Habilidades y capacitación para abordar los eventos de riesgo
- Seguimiento, marco de pruebas y de control interno
- Capacidad y mecanismos de respuesta
- Comunicación efectiva e intercambio de información entre agentes relevantes internos y externos
- Supervisión de terceras partes y de los lazos de interconexión e interdependencia
- Cultura y aprendizaje de las personas.

(Morales, 2019, pág. 41)

Todos los elementos indicados sirven de base para determinar la complejidad de aspectos de generación de confianza para las políticas públicas analizadas.

3.4. Las medidas para la accesibilidad de la población a la era digital

En Colombia la implementación recae sobre unos principios que son dados por la OCDE y de la misma manera la integración de sitios web del Estado. El Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC), pretende “hacerle la vida más fácil” a la ciudadanía. Para el año 2020 el objetivo de 190 entidades del Estado es estar integradas al portal web “Gov.co”. Se debe cambiar la forma como se relaciona el Gobierno con el ciudadano, poniéndolo en el centro para que tenga un acceso muy sencillo, claro y útil a los servicios del Estado; el ministerio tiene la pretensión de lograr un acceso a internet, es todo un desafío en medida de que depende la modernización del sector TIC y el proceso de subasta de asignación del espectro de las funciones del ministerio.

La seguridad digital es fundamental dentro de este proyecto, todas las entidades involucradas en temas de seguridad para cuidar la privacidad de los ciudadanos. De manera

paulatina se irá incluyendo en los portales de información relacionados con salud, justicia, innovación y competitividad, temas que son de gran interés para la ciudadanía.

3.5. Estrategias para la articulación de la política de Gobierno Digital en materia fiscal

Los mecanismos de atención ciudadana se ha planteado de manera estratégica que la institucionalidad se encamine al diseño e implementación de un proyecto enfocado en el aumento de productividad, manejo efectivo de los recursos, calidad de información y mejoramiento de los servicios, con el propósito de maximizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y consecuentemente la mejora en los niveles de recaudo por parte de las organizaciones fiscales.

Instituciones públicas como la DIAN (DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), 2016) presentan una estrategia de servicio se centra en facilitar al ciudadano-cliente el cumplimiento de sus obligaciones ampliando los servicios de información y asistencia, incorporando nuevas tecnologías, con el fin de desarrollar una relación más cercana, equilibrada y de confianza, que incida positivamente en el logro de los objetivos institucionales. La asistencia en los portales de atención al ciudadano, el proceso que soporta la gestión de los procedimientos contemplados en el proceso de gestión masiva y de las áreas de la Entidad que tienen relación directa con la ciudadanía que tienen como finalidad facilitar el cumplimiento de manera voluntaria las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias e internacionales, suministrar información actualizada de los trámites y servicios que prestan las entidades, que pueden ser consultados y utilizados a través de los diferentes canales de servicio.

El fortalecimiento de los canales digitales de atención, la implementación de la Política de Gobierno Digital, la política de racionalización de trámites, la implementación del MIPG, la gestión de calidad, entre otros, para hacer de su gestión de modelo de transparencia, eficiencia y eficacia y contribuir a la generación de confianza y satisfacción de la ciudadanía con los servicios prestados. Es aquí donde empieza el reto institucional, ya que, a pesar de toda la voluntad y planes que se realicen la implementación de estrategias digitales para este tipo de entidades dependen de la conectividad que maneje la entidad; en la práctica diaria y de la realidad muchas veces cuando un ciudadano hace uso de estos

mecanismos digitales se presentan fallos en su uso y en la calidad de la conectividad y el acceso.

3.6. Elementos jurídicos para la implementación del gobierno digital en el contexto del Estado Social de Derecho.

Como se ha podido señalar en líneas anteriores, la implementación y desarrollo de la transición de Gobierno en línea a gobierno digital impone de entrada desafíos y retos que necesariamente estriban con la incursión de instrumentos jurídicos que garanticen la materialización de las dinámicas propias de la era digital en un mundo globalizado capaz de responder a las necesidades concretas de las personas en sus cotidianidades. Es por ello, que dentro del desarrollo epistemológico jurídico de la presente investigación se plantea el análisis no solo normativo, sino que también se tiene en cuenta los aportes doctrinarios y teóricos de aquellos autores que se han preocupado por la eficacia de la incursión de una forma de gobernabilidad a través de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Por lo tanto, se analizó los presupuestos jurisprudenciales, como elementos conceptuales desde las construcciones jurídicas entendidas no solo desde los enunciados normativos, sino que también desde la doctrina y teoría del derecho.

3.6.1. Contexto jurídico colombiano. Retos y perspectivas frente al gobierno digital

Para iniciar, es importante aclarar que Colombia como Estado de Derecho se rige por el principio de la legalidad y/o juridicidad, es decir; que el Estado se somete al régimen no solo legal sino de Derecho, lo que se traduce en el apego a todos los órdenes jurídicos existentes y vigentes (Reyes Riveros , 1998). En este orden de ideas, es necesario tener presente que la administración pública para poder actuar e implementar estrategias de Gobierno en Línea, debe construir un andamiaje jurídico de tal suerte que posibilite estar enmarcado dentro del orden constitucional, toda vez que, cada función u funcionario esta o deberá estar regulado por norma especial propia de cada ámbito de acción. Por ende, es pertinente tener presente el desarrollo jurídico frente al contextos de la administración en el escenario digital, para poder determinar cuáles serían eventualmente los elementos o estrategias jurídicas necesarias para poder consolidar el paradigma de gobierno digital dentro del marco de la juridicidad y legalidad a la luz de la Constitución de 1991.

Teniendo presente del vertiginoso desarrollo global electrónico y cibernético, y, atendiendo a los criterios del nuevo orden constitucional colombiano, se promulga la Ley 527 de 1999 “por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”. La promulgación de esta norma, se da en el marco de la tecnificación de diferentes formas de comunicación entre particulares y entre estos y la administración pública, en donde se evidencia que la interacción comunicacional trasciende del simple hecho de la escritura en papel, sino que se emplean mecanismos electrónicos para poder tener mayor fluidez y asertividad en la información (Remolina Angarita, 2010). Es un instrumento jurídico, que empieza hacer un acercamiento de desarrollo en el Derecho, de un andamiaje y estructuración legal, respecto a la forma de interacción entre la ciudadanía y la institucionalidad de la administración pública. Claro está que, tiene sus limitaciones como por ejemplo el plantear la excepcionalidad de hacer usos de la interacción digital en los casos que por disposición legal deba ser impresa la información (Art. 1 literal b. de la Ley 527 de 1999).

Siguiendo el hilo conductor del escenario de consolidación y de implementación jurídica de formas alternativas de interactuar entre la ciudadanía y la institucionalidad administrativa en lo atinente al gobierno digital, el Consejo Superior de la Judicatura emite el Acuerdo N°. PSAA06-3334 de 2006, “por el cual se reglamentan la utilización de medios electrónicos e informáticos en el cumplimiento de las funciones de administración de justicia”. Este instrumento jurídico, permite que se emitan comunicaciones a través de correos electrónicos y se entienda surtido el trámite de notificación por medio de estos. No obstante, en gracia de discusión, aún persiste limitaciones para el desarrollo integral de la política de gobierno digital, toda vez que, solo se puede entender que solamente se puede hacer usos de las notificaciones electrónicas a aquellas personas o partes en el proceso, que tengan los medios electrónicos y hayan autorizado la notificación por dicho medio.

En este sentido la Corte constitucional colombiana ha manifestado que:

Existen diferencias entre el tipo de información que se transmite y la finalidad que con ella se cumple. Los actos de comunicación procesal a los que se refieren el Acuerdo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura No.

PSAA06-3334 de 2006 son los actos a través de los cuales se realizan notificaciones por correo electrónico o se da a conocer el contenido íntegro de providencias judiciales, más no, [...], actos de comunicación en los que simplemente se da a conocer el historial y la fecha de las actuaciones surtidas en un proceso. Por tal razón, tiene sentido exigir de los primeros el que en ellos se utilice firma electrónica avalada por una entidad de certificación autorizada conforme a la ley (Sentencia T-686 de 2007)

En este orden de ideas, se puede evidenciar que, a pesar de los grandes intentos y avances en el desarrollo normativo para implementar el Gobierno digital, aún son precaria las disposiciones jurídicas, lo que imposibilita la eficacia de poder plasmar íntegramente los mecanismos de interacción entre la ciudadanía y las instituciones estatales. No obstante, cabe resaltar que la incursión de las dinámicas del Gobierno Digital pone de presente la necesidad de actualizar los mecanismos y forma de participación y de acceso a la información por parte de todas las personas y el Estado de Derecho, con miras de garantizar el principio de valor público, entendido como “aquello que el público valora” (Conejero Paz, 2014). Lo que, genera la necesidad de tener presente los principios de transparencia, eficacia y equidad frente al conglomerado social y como pueden participar de manera democrática en los designios de la administración pública.

Por otro lado, la Ley 1341 de 2009 “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”, establece jurídicamente el reconocimiento de, que el acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones debe tener un alcance a todas las personas, con el propósito de garantizar el derecho a la información en términos de igualdad. En esta norma, también se establece la importancia y necesidad de poder desarrollar la infraestructura logística para el funcionamiento eficiente de las nuevas tecnologías electrónicas dentro del mundo de globalizado (Tabarquino Muñoz, 2018). Para lo anterior el alto tribunal constitucional hace un acercamiento epistemológico respecto a los alcances de las premisas normativas de la ley al decir que

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, han sido definidas como el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes; en tanto que el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es el compuesto por industrias manufactureras, comerciales y de servicios cuyos productos recogen, procesan, crean, transmiten o muestran datos e información electrónicamente. La intervención del Estado en el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tiene como fines los de (i) protección de los derechos de los usuarios; (ii) servicio universal; (iii) masificación del Gobierno en Línea; (iv) prevención del fraude en la red; (v) promoción y garantía de la libre competencia; (vi) garantizar el despliegue y uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos; y (vii) el uso adecuado del espectro radioeléctrico (Sentencia C-570 de 2010).

Igualmente la Ley 1341 de 2009, habla de la *sociedad de la información*, lo que amplía todavía más el que hacer de las disposiciones, en principio sencillas del Código de procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, pues El Estado reconoce la transversalidad del uso de las tecnologías en el desarrollo del Estado, con ello lo reconoce como un derecho, en cuanto a su acceso y uso, con lo cual el llamado a la optimización de la tecnología no se expande, incluso a los particulares, a quienes además debe garantizar, según la misma norma, la posibilidad de crecer en y a partir de la industria de las telecomunicaciones, y promover la seguridad en la utilización de las mismas.

Así las cosas, es relevante decir que Colombia como país en desarrollo tecnológico, ha empezado a desarrollar una estructura jurídica en consonancia con los preceptos constitucionales, en especial a la protección de derechos fundamentales como el acceso, en condiciones de igualdad, a las comunicaciones y nuevas tecnologías. Lo que, pone el reto de poder generar recursos y herramientas materiales, que permitan que todas las personas puedan acceder a los mecanismos electrónicos para poder interactuar con la administración pública (Sentencia C-570 de 2010). Ello, con miras a poder garantizar el gobierno digital, que como se diría en líneas anteriores es el ideario más allá del gobierno en línea, en donde

las personas puedan tener la certeza que son escuchados y sus requerimientos son atendidos oportunamente.

Ahora bien, desde la presidencia de la república el gobierno de turno promulga el Decreto N° 2364 de 2012 “por medio del cual se reglamenta el artículo 7° de la Ley 527, de 1999, sobre la firma electrónica y se dictan otras disposiciones”. Es a través de este decreto que se hace una ampliación epistemológica y jurídica de la eficacia del uso de las firmas digitales, así como también, como se debería de entender la certificación de las firmas digitales en los documentos enviados a través de correo electrónicos. Este, contexto normativo, es una herramienta que posibilita ampliar el uso de las TIC, en tratándose de las diferentes diligencias, pronunciamientos y requerimientos que se hacen por partes y ante las autoridades del Estado Social de Derecho.

Ya para el año 2014, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) proclama el Decreto 2573 de 2014 “por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones”. En estas disposiciones normativas, se amplía el alcance de la necesidad de implementar principios tales como, la neutralidad y de responsabilidad respecto de la administración pública a través de los mecanismos electrónicos, claro está que, es lo que el gobierno llamo en su momento gobierno en línea, es decir; la posibilidad de poder interactuar los ciudadanos con los funcionarios de la administración pública a través de los medios de las tecnologías digitales a través de la cibernética, siempre garantizando la eficacia y eficiencia respecto a los requerimientos propios de los usuarios y sus necesidades contextuales (Cuenca Tovar & Beltrán Ramírez, 2018).

Es importante aclarar, que la alcaldía mayor de Bogotá ya en el 2007, había emitido el Decreto distrital N° 619 de 2007 "Por el cual se establece la Estrategia de Gobierno Electrónico de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital y se dictan otras disposiciones". Es en este dispositivo jurídico, en donde se hace una apertura a los diferentes mecanismos de interacción digital y electrónica entre las entidades públicas distritales y las personas que necesiten interactuar con la administración distrital a través de los medios electrónicos que usen el ciberespacio o internet para concretar dicha interacción. Ello se

traduce en que, atendiendo a las sugerencias de la OCDE, como se pudo evidenciar a lo largo del presente escrito, se empieza a tener un desarrollo más estable en términos normativos, para implementar y consolidar el gobierno digital, claro que, aun no se ha podido tener un alcance en términos de universalidad, teniendo en cuenta las particularidades de las personas que cohabitan en la capital colombiana.

Como se puede evidenciar, el desarrollo normativo y jurisprudencial respecto al gobierno digital en el Estado Social de Derecho colombiano, es muy incipiente, teniendo en cuenta que aún no existe normatividad que desarrolle ampliamente la obligatoriedad de garantizar el derecho fundamental a la información a través de herramientas electrónicas que naveguen por la cibernética o internet. Lo anterior, teniendo en cuenta que, para que ello pueda suceder, es necesario poder garantizar que todos los asociados tengan acceso por lo menos a un dispositivo electrónico, para lo cual se deberá hacer una inversión económica de tamaño mayúsculo, ya que, verbigracia, desafortunadamente persiste aun en Colombia corregimientos en los que no se tiene ni siquiera internet (DANE, 2019). Por ende, se debe tener en cuenta las realidades económicas, culturales, sociales y políticas en relación a la implementación del gobierno digital y su desarrollo jurídico a la luz de la Constitución Política de 1991.

Por otra parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo (CPACA) exalta la necesidad de que el Estado adapte su proceder a los requerimientos del mundo globalizado, y a que en consecuencia implemente procesos digitales que hagan uso de los medios electrónicos a que haya lugar para hacerlo, resaltando para ello el papel de las TIC, al nivel que dedicó los capítulos IV, V y VI –además de otros artículos- a desarrollar esta idea. No obstante, se tiene que la mayoría de dichos artículos hacen las veces de norma marco.

En consecuencia, el Artículo 64 de la precitada norma se encarga de delegar al gobierno la obligación de establecer, los estándares, protocolos y mecanismos que permitan cumplir con las metas antes descritas, ello de manera progresiva, (Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011) De allí que el Gobierno, por medio del Plan de desarrollo 2010-2014

encamine al Estado a la digitalización de sus servicios por medio del uso eficiente de los medios electrónicos en el que hacer estatal.

Cabe aclarar que, si bien la norma objeto de análisis en este apartado, parece centrarse principalmente en la administración de justicia, con el precitado artículo 64, y la potestad de configuración política según la que se presentó el Plan de desarrollo 2010-2014 y por ende la Estrategia de Gobierno en línea por medio de sus principios (visión unificada del Estado, acceso equitativo y multicanal a los servicios del Estado, Protección de la información del individuo, credibilidad y confianza en el Gobierno En Línea.) generó cambios profundos pues para asegurar el cumplimiento de ellos se requiere una articulación tanto jurídica y legal como política.

Lo anterior redundante en una clara ampliación de los presupuestos de la Ley 1437 de 2011, por cuanto por medio de la concreción de su artículo 64, en decretos y políticas o estrategias de implementación, se irradia más allá del llamado a las autoridades a regular su actuación dentro de los marcos de máximo aprovechamiento de los recursos tecnológicos, puesto que los lineamientos de aplicación que se terminan planteando, llaman al uso eficiente de recursos escasos, lo que en el modelo de Estado que se tiene culmina con sistemas de delegación de funciones públicas incluso en particulares, cuestión que se exagera cuando en la Ley 1341 de 2009- como parte del desarrollo del artículo 64- se habla además de competencia. (Ley 1341 de 2019 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones TIC, se crea la agencia nacional de espectro y se dictan otras disposiciones", 2009)

Ya para el año 2018 el Ministerio de las TIC expide el Decreto 1008 que subroga las disposiciones en materia de la Estrategia de Gobierno en línea, siendo de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades que conforman la administración pública, entendida ésta como la correspondiente a los organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público y los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano, al tenor del Artículo 39 de la ley 489 de 1998.

Resulta de gran importancia dentro de dicha normatividad la sección 4 definida como seguimiento y evaluación, a través de la cual se logra cuantificar los avances en la implementación de la política de Gobierno Digital por medio de indicadores de cumplimiento e indicadores de resultado, que podrán materializarse a través del suministro de información que sea requerido a la Administración pública a través del Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión – FURAG, el cual se ilustrará al final del presente capítulo.

Como corolario del contexto jurídico colombiano, en el presente año se expidieron dos importantes leyes que llegan para articularse con la política de gobierno digital con el fin de materializar la generación de valor público en un entorno de confianza digital. En primer lugar, la ley 1955 expedida en mayo del 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” tiene dentro de sus bases transversales, el denominado como Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento, que se sostiene sobre tres pilares, a saber:

- a) Crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC: Dividido a su vez en seis disposiciones,
 1. Fortalecer y adaptar el marco normativo, institucional y financiero del sector TIC y las funciones del regulador único e independiente, con el fin de modernizar de manera integral los lineamientos en telecomunicaciones, televisión, tecnologías de la información, espectro, marco institucional, régimen sancionatorio, entre otros, bajo la realidad convergente
 2. Crear un fondo único para la promoción de las TIC, constituyéndose recursos para el cierre efectivo de la brecha digital de forma que se impulse el desarrollo y aumento del bienestar de los colombianos.
 3. Mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet, incentivando la actualización tecnológica de las redes de telecomunicaciones móviles desplegadas en el país, la asignación de espectro radioeléctrico y despliegue de infraestructura para proveer un servicio de internet de mayor calidad.

4. Transformar el sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico, generando soluciones logísticas y aplicaciones móviles adaptadas a las necesidades de los usuarios.
 5. Fortalecer la televisión y radio pública, con énfasis en contenidos públicos, completando al 100% la digitalización de la televisión, con el uso incluso de tecnologías satelitales. reducir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a nivel nacional y, en especial, territorial, asegurando la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones es garantía para el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal, y, el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura
- b) Inclusión social digital, la cual se pretende materializar a través de la implementación de políticas de promoción y medidas regulatorias para el despliegue de la red de última milla en segmentos de la población menos atendida, implementación de incentivos al servicio universal en los hogares cubiertos con redes de última milla, generación de un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y rurales, fortalecimiento del programa Computadores para Educar (CPE) para cerrar la brecha entre regiones, y promoción del acceso y uso de TIC para ciudadanos con discapacidad.
- c) Empoderamiento de ciudadanos y hogares en el entorno digital: A través de ésta se pretende la formación en habilidades digitales básicas y herramientas, aplicaciones y contenidos que les permita hacer uso productivo del entorno digital para solucionar sus problemas, generar ingresos y desarrollar sus actividades diarias. Dentro del mismo eje se busca reducción de barreras para la adquisición de bienes y servicios, generar habilidades digitales, fortalecer y simplificar servicios de interacción con el estado (trámites) por canales digitales y generar confianza hacia el entorno digital a través de estrategias

sobre seguridad digital. (Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"., 2019)

Con lo anterior, que demostrado que lo establecido en la ley 1955 pretende desarrollar y ampliar lo establecido en el decreto 1008, haciendo claridad que el fin de la articulación de los ejes de dicho “pacto”, no son otros que generar confianza hacia el entorno digital y generar valor por parte del Gobierno en relación con la satisfacción de necesidades de la ciudadanía y cumplimiento de los fines del estado.

Es así como encontramos en el artículo 147 y 148 de la misma ley, referentes para la transformación digital pública y la implementación del Gobierno Digital como política de gestión y desempeño institucional contemplando como acciones prioritarias el cumplimiento de los lineamientos y estándares para la Integración de trámites al Portal Único del Estado Colombiano, la publicación y el aprovechamiento de datos públicos, la adopción del modelo de territorios y ciudades inteligentes, la optimización de compras públicas de tecnologías de la información, la oferta y uso de software público, el aprovechamiento de tecnologías emergentes en el sector público, incremento de la confianza y la seguridad digital y el fomento a la participación y la democracia por medios digitales, ordenando al Gobierno la implementación de mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad, nivel de satisfacción e impacto de estas acciones. (Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"., 2019).

Dando cierre al contexto normativo, nos encontramos con la ley 1978 del 25 de julio de 2019, con la que se pretende alinear los incentivos de los agentes y autoridades del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), aumentar su certidumbre jurídica, simplificar y modernizar el marco institucional del sector, focalizar las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital y potenciar la vinculación del sector privado en el desarrollo de los proyectos asociados, así como aumentar la eficiencia en el pago de las contraprestaciones y cargas económicas de los agentes del sector.

A través de éste se le da prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones., debiendo colaborar dentro del marco de sus obligaciones, para

priorizar el acceso y uso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la producción de bienes y servicios, en condiciones no discriminatorias en la conectividad, la educación, los contenidos y la competitividad.

Dicha normatividad realiza un minucioso despliegue de modificaciones tendientes a formalizar la política de gobierno digital, incluyendo el despliegue de infraestructura con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, siendo deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones, para lo cual velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones, de los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, en las entidades territoriales y en general, la masificación de trámites y servicios digitales.

3.7 Estado actual de implementación de la política de Gobierno Digital

Si bien la política de Gobierno Digital tiene como objetivo “Promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital”, ésta no podrá ejemplificarse fácil sin algún indicador que permita cuantificar los factores que permitan mostrar con números los verdaderos avances en la política de gobierno digital.

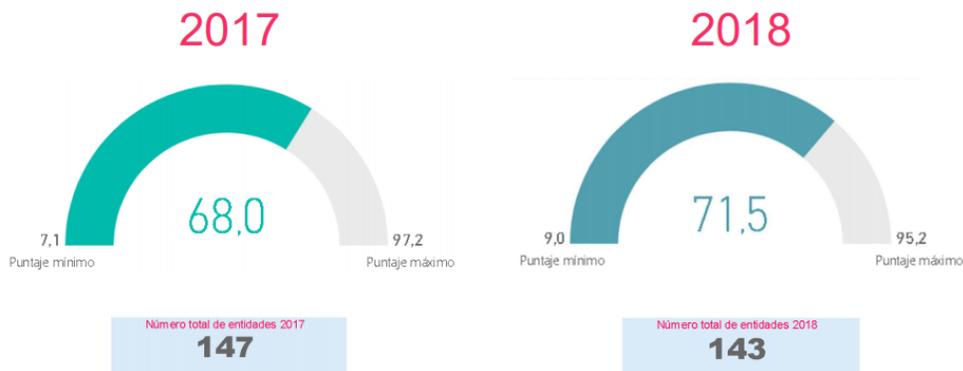
Es así como surge, el FURAG como método para conocer el avance de la implementación de la estrategia. Como dato curioso de lo que aquí se expondrá, los resultados del año 2018 no son comparables con los resultados del 2017 debido a ajustes en la metodología de la medición, siendo los resultados de la vigencia 2018 la línea base del presente cuatrienio. Para esto se realizaron una serie de preguntas del FURAG las cuales se encuentran clasificadas por tema

- En la siguiente tabla se resume el número de preguntas del FURAG que se tuvieron en cuenta para cada medición:

Tema	Número de preguntas del FURAG utilizadas	
	Medición de cumplimiento	Medición de desempeño
Seguridad de la información	6	13
Arquitectura	12	16
Servicios digitales de confianza y calidad	12	13
Empoderamiento ciudadano a través de un Estado abierto	4	5

Así mismo, se presenta el cuadro con el índice de cumplimiento de Gobierno Digital:

Índice de cumplimiento de Gobierno Digital - Nación



Finalmente los resultados por habilitadores y propósitos

Resultados por habilitadores y propósitos - Nación

● Seguridad de la información ● Arquitectura ● Servicios digitales de confianza y calidad ● Empoderamiento ciudadano a través de un Estado abierto



Nota: para la vigencia 2018 solo se midieron dos de los tres habilitadores y dos de los cinco propósitos de la política de Gobierno Digital.

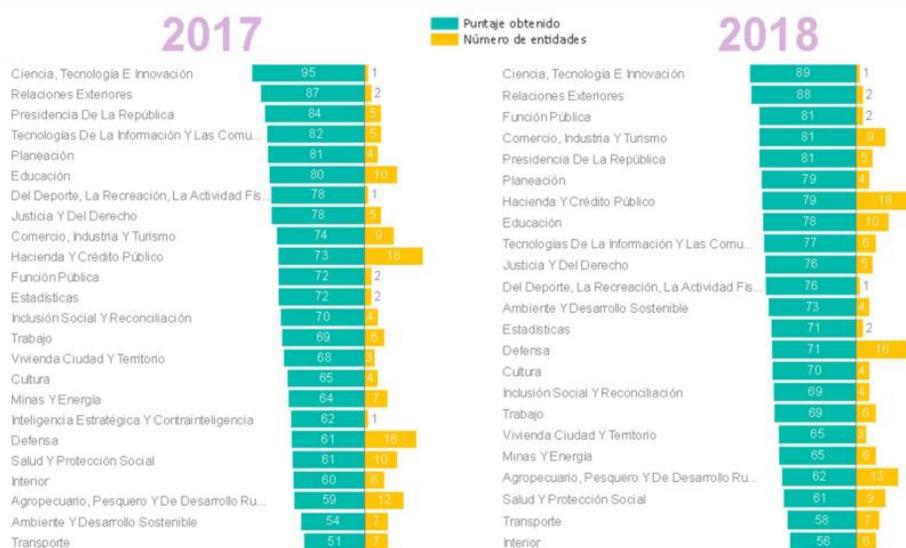
Es así como, a través de la plataforma y con los datos necesarios, se puede identificar que entidades presentan un mayor puntaje en el índice de Gobierno Digital.

Mayores avances - Índice de cumplimiento Gobierno Digital

N°	ENTIDAD	SECTOR	PUNTAJE IGOD 2017	PUNTAJE IGOD 2018	VARIACIÓN	VARIACIÓN %
1	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	DEFENSA	48.6	84.3	35.7	73%
2	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL	DEFENSA	48.1	77.5	29.4	61%
3	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	49.0	74.9	25.8	53%
4	CORPORACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA NAVAL MARITIMA Y FLUVIAL	DEFENSA	40.9	66.4	25.5	62%
5	AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO	AGROPECUARIO, PESQUERO Y DE DESARROLLO RURAL	33.5	58.5	25.0	75%
6	HOSPITAL MILITAR CENTRAL	DEFENSA	54.3	78.5	24.3	45%
7	INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS	SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	64.0	87.6	23.6	37%
8	UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS	JUSTICIA Y DEL DERECHO	59.4	82.4	23.1	39%
9	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL	TRANSPORTE	47.8	67.7	19.9	42%
10	AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES	AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	65.1	83.0	17.9	28%

Finalmente nos encontramos frente al Ranking sectorial, discriminado por sector y número de entidades, entre 2017 y 2018:

Ranking sectorial - Índice de cumplimiento Gobierno Digital



Filtrando el índice de Gobierno Digital a nivel nacional tenemos

GOBIERNO DIGITAL
Resultados de desempeño institucional
Nación - Rama ejecutiva, vigencia 2018

SECTOR: Todas | NATURALEZA JURÍDICA: Todas

ENTIDAD:

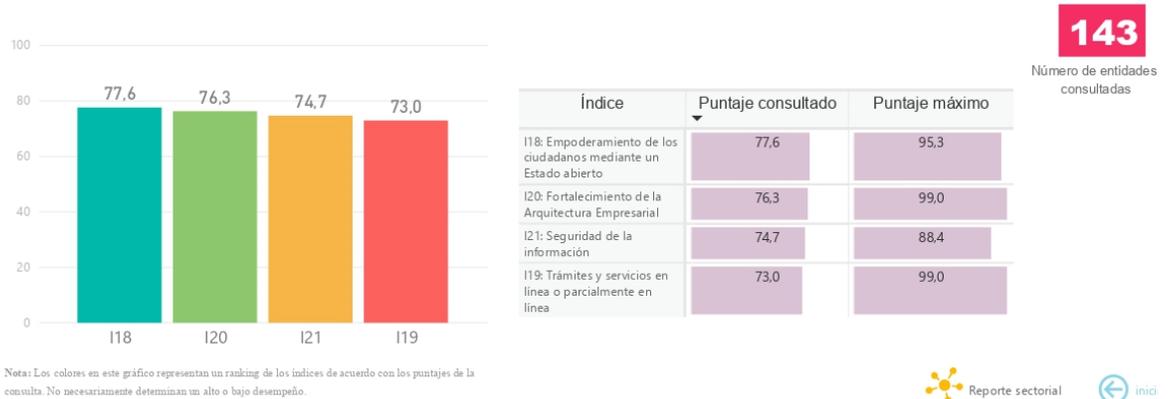
- Administradora Colombiana De Pensiones
- Administradora Del Monopolio Rentístico De Los Juegos De Suerte Y A...
- Agencia De Desarrollo Rural

Índice Gobierno Digital Nación: **77,0** | Número total de entidades: **143** | Cobertura: **100%**

I. Índice de Gobierno Digital



II. Índices de desempeño de Gobierno Digital

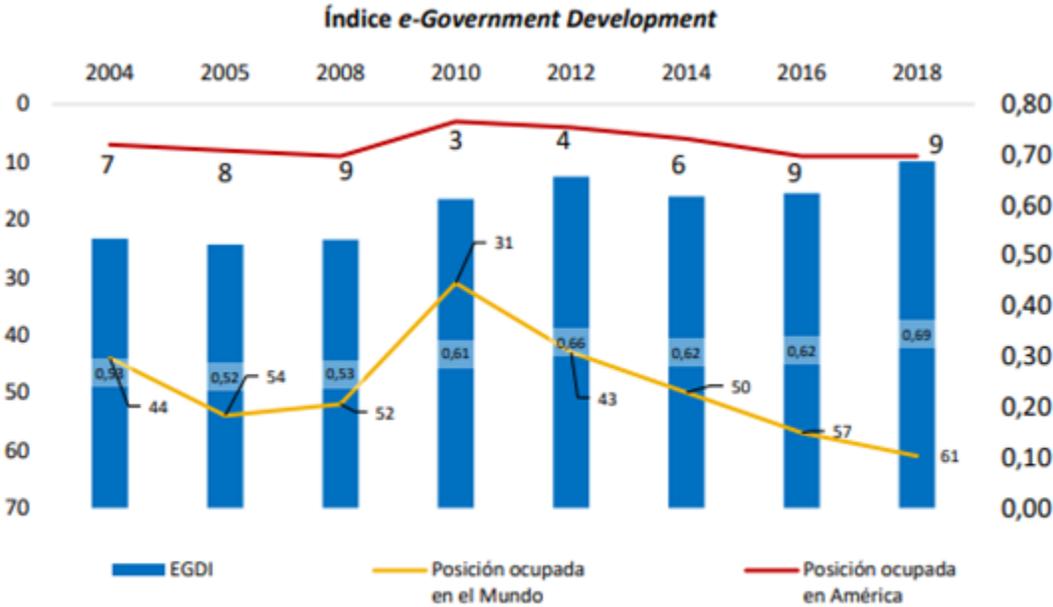


Los anteriores cuadros fueron tomados desde la página de gobierno en línea (MinTIC, 2019).

Realizando un examen minucioso al estado actual de la implementación de la nueva política, podemos afirmar que, si bien el FURAG ofrece una aproximación, que por demás no incluye algunos temas que hagan más amplio el espectro, así mismo no se cuenta con

antecedentes respecto de la nueva metodología, por lo que será necesario apoyarse en otras fuentes con el fin de obtener un criterio sólido.

Grosso modo se observa en un porcentaje nada despreciable, el estado de la implementación superior a los dos tercios, pero esta información pierde sentido al remitirnos a indicadores internacionales como el e-government. De acuerdo al diagnóstico hecho por el Departamento Nacional de Planeación, es palpable el lento progreso en transformación digital de la administración pública. Evidencia de ello es que, Colombia ha perdido posiciones en el índice e-government (DNP - Gobierno de Colombia, s.f.). A continuación, el cuadro con el cual nos ilustran sobre el particular:



Nota: El EGDI se calcula para 193 países alrededor del mundo, de los cuales 35 se encuentran en América.

Fuente: (DNP, 2017).

Por todo lo anterior, si nos remitiéramos a los resultados del FURAG, podríamos confirmar un porcentaje alto en la implementación de la política de gobierno digital, lo que nos llevaría a decir que vamos en buen camino sobre el papel. En la realidad, persisten falencias frente a las dificultades y retos que se plantearon, que imposibilitan la generación de valor público, o el fortalecimiento de la confianza digital.

Conclusiones

Con la búsqueda del desarrollo sostenible de un país la intervención del Estado, especialmente del sector público, es necesaria la aplicación de una política pública que pretenda actualizar la forma como se relaciona el Estado con los ciudadanos. Esta necesidad, no se aplica solamente a Colombia, como se ha visto a lo largo de este escrito, es una necesidad adquirida de la globalización y de la internacionalización de la economía, además de la nueva forma como se relaciona la sociedad. Aplica también para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, toda vez que, es un ambicioso plan que busca actualizar la arquitectura de las comunicaciones integrando mecanismos de las nuevas tecnologías.

Se explicó a lo largo de este texto, que las instituciones tienen la responsabilidad de aportar a la comunidad económica las bases necesarias para el cumplimiento del plan y su implementación. Es aquí, donde radica el primer reto fuerte a la aplicación de la política de nuevas tecnologías, toda vez que en el caso de Colombia, existe un procedimiento, un protocolo pero pone en conocimiento que la aplicación con todos los protocolos activados y como lo recomienda la OCDE dependerá de la disponibilidad del presupuesto que se le haya sido asignado por parte del Estado.

La implementación del Gobierno Digital que se ha realizado a través del Ministerio TIC en el país convirtió a Colombia en el 2017 en la primera nación que, sin ser miembro de la OCDE en materia de Gobierno Digital, “realiza la Sexta Conferencia Ministerial Sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2018). Lo anterior teniendo en cuenta que desde el 2015 el Ministerio TIC y la OCDE vienen trabajando conjuntamente en la evolución del impacto de la estrategia de Gobierno Digital en Colombia, con el objeto de analizar su incidencia en la vida de los ciudadanos y en especial, acoger las recomendaciones y las buenas prácticas de los países que son miembros de este organismo que pueden ser aplicadas en el contexto colombiano.

El uso estratégico de datos, de mejores resultados de intercambio de información entre las entidades e instituciones públicas y la ciudadanía y el impacto de las herramientas tecnológicas provistas por el Ministerio TIC, para mejorar la atención de los ciudadanos, el actor más importante del contexto digital, en relación a la estrategia de datos abiertos, la

actuación de Colombia la estrategia implementada por Colombia fue resaltada por la OCDE, que fortalece los lazos de confianza de la ciudadanía con las instituciones públicas. En materia de ciudadanía y gobernanza (MinTIC, 2017) digital, en palabras de las instituciones, la transición del gobierno en línea al gobierno digital, se enfocará en reemplazar el enfoque tradicional centrado en el gobierno a uno impulsado y enfocado en el ciudadano.

Colombia ante los ojos de la institucionalidad es una potencia en el sector público, este se puede impulsar por datos, que debe ser fortalecido conforme a las bases establecidas en los lineamientos de uso y gestión de la información pública; se requiere también la adopción de una nueva gobernanza digital apalancada en las TIC, que se garantiza en una amplia participación de todos los sectores de la ciudadanía para la toma de decisiones de políticas públicas en los temas de su interés con proactividad y rompiendo paradigmas.

En búsqueda de cerrar la brecha digital, el Ministerio TIC resaltó las herramientas que otorgó la Ley de Modernización del Sector TIC, con este objetivo funcionará la Ley 1978 de 2019, que presenta cambios fundamentales en lo relacionado con el espectro radioeléctrico, en primera medida la asignación de 20 años y en segunda medida la herramienta de recaudo a ser un instrumento de maximización del bienestar social. El espectro como un instrumento esencial, importantísimo para cerrar la brecha digital, en búsqueda de una asignación de espectro eficiente que promueve la inversión y la política de implementación de Gobierno Digital.

El Ministerio TIC buscará actuar más allá del espectro y el dinamismo que es muy importante para la implementación del desarrollo de la Banda E; un plan de medidas adicionales para la transición de 4G al plan 5G. Los indicadores de gobierno digital se encuentran activos en este plan de desarrollo regional y el desempeño de las agrupaciones públicas, la movilización del gobierno electrónico en todo el territorio. La prestación efectiva de los servicios de conectividad a través del territorio en búsqueda de la transición del gobierno electrónico al gobierno digital *El e-Government Development Index*. Se concluye, que el progreso depende de cuan desarrollada esté la implementación de la política regional y nacional. Desde el año 2015 se viene propiciando la apropiación y accesibilidad de los ciudadanos a las nuevas tecnologías permitiendo así una fuerte e intensa implementación de las estrategias y políticas públicas en materia de telecomunicaciones.

Los diferentes manuales desde la Estrategia Gobierno en Línea para el orden nacional y territorial, implementadas en las entidades públicas, incrementó la provisión de trámite y servicios electrónicos y la mejora en la calidad de la información de las entidades en sus sitios web; como se hace la transición del Gobierno en línea, donde la población pudo hacerse del acceso de la información. La evolución se puede observar en implementación de servicios en línea y en participación electrónica; mediante estas mediciones internacionales relacionadas con el Reporte Global de las Naciones Unidas desde el 2012.

Las actuales políticas públicas de implementación del Gobierno Digital, han elevado el enfoque participativo que tiene éste en el desarrollo integral de la gestión pública administrativa en Colombia, puesto que tiene como principal medida la educación de los ciudadanos para que sean estos quienes promuevan el desarrollo de ésta, así como el funcionamiento con soluciones innovadoras de las entidades públicas y su relación con otras entidades a través del uso de las TIC, y estas para la ciudadanía, con el propósito de fortalecer la sociedad y su relación con el Estado. En general la participación de la ciudadanía es el factor principal y fundamental de esta relación que se implementa con la política de Gobierno Digital pues para que sea efectiva toda vez que es necesaria la actuación proactiva de la ciudadanía en conjunto con la gestión pública, así como es necesaria la integración de la gestión privada.

Por otro lado, cabe resaltar a manera de conclusión, que es importante tener presente los intentos de desarrollo legal y de juridicidad que se han visto en el devenir histórico legislativo en Colombia, específicamente en lo relacionado con el mundo de las Tecnologías Información y Comunicaciones. Ya que, para poder incursionar en el propósito de implementación eficaz del Gobierno Digital, se necesita la estructura de un andamiaje jurídico que sirva como herramienta para garantizar el acceso a las dinámicas digitales en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos en el territorio nacional. Por lo tanto, el derrotero normativo que se presentó en líneas anteriores, es un insumo, para poder incursionar jurídicamente en la vanguardia tecnológica en el actual mundo globalizado.

Ahora bien, se pudo establecer que existen construcciones normativas que están propendiendo por la actualización de conceptos de tal manera que puedan atender las realidades concretas de los colombianos. Esto, se pudo corroborar al hacer el análisis

hermenéutico a las disposiciones regulatorias de la implementación de herramientas electrónicas como mecanismos de interacción entre la ciudadanía y la institucionalidad del estado Social de Derecho. Lo que deja de presente, el compromiso que ha asumido la administración pública en el desarrollo del Gobierno Digital, con miras en dignificar la participación democrática de las personas frente a las dinámicas propias de la función pública, por ejemplo, en la solución de los requerimientos que presentan los usuarios a las entidades públicas, bien sea a nivel nacional, departamental, distrital o municipal.

Finalmente, es pertinente decir que una de las conclusiones más significativas en el presente trabajo desde la perspectiva jurídica es que, si bien se han promulgado instrumentos normativos para desarrollar el Gobierno Digital, no es menos cierto que, se necesita tener instrumentos mucho más robustos y consolidados a la luz de los Derechos Fundamentales y los criterios y principios Constitucionales. Al hacer el respectivo rastreo jurisprudencial, se evidencia que no es muy profunda y clara la postura de la Corte Constitucional de Colombia respecto a las dinámicas de aspectos que tienen impacto en el Gobierno Digital, ya que, es el ente legislativo el encargado de darle trámite a las normas que garanticen dicho propósito estratégico administrativo a nivel nacional. No obstante, es importante aclarar que con normas como el Decreto 1008 de 2018 y las Leyes 1955 y 1978 de 2019, se articula y uniforma el criterio dinamizador de las tecnologías digitales; imponiendo prácticamente la modernización tecnológica de las entidades del Estado.

Recomendaciones

En primer lugar, se resaltarán las recomendaciones que según la OCDE, son necesarias para que se produzca la transformación del sector público y en segundo lugar se propondrán recomendaciones propias.

Es así como la OCDE, con el fin de completar la transición del gobierno electrónico al gobierno digital, realizó doce recomendaciones para que los países las incorporen en el desarrollo de sus estrategias del Gobierno Digital.

- Incluir una mayor transparencia, apertura e inclusión de los procesos y operaciones de la Administración
- Impulsar el compromiso y la participación de colaboradores públicos, privados y el conjunto de la sociedad civil en el desarrollo de políticas y en el diseño y provisión de servicios públicos.
- Arraigar en el sector público una cultura basada en los datos.
- Establecer un marco de gestión de riesgos para garantizar la seguridad digital y la preservación de la privacidad, así como adoptar medidas de seguridad efectivas.
- Atraer el apoyo y compromiso político para el desarrollo de las Estrategias de Administración Digital.
- Asegurar el uso coherente de tecnologías digitales en las distintas áreas políticas y en los diferentes niveles de Administración.
- Establecer marcos efectivos de organización y gobernanza para coordinar la implementación de las Estrategias de Administración Digital en los distintos niveles de Administración.
- Fortalecer la cooperación internacional con otras Administraciones.
- Disponer de modelos de negocio claros que garanticen la sostenibilidad de las inversiones en la implementación de la Estrategia de Administración Digital.
- Reforzar las capacidades institucionales para gestionar y monitorizar de manera sistemática la implementación de los proyectos a abordar.

- Contratar tecnología de manera innovadora, adecuada al nuevo uso que se hace de ella.
- Garantizar que los marcos de regulación, tanto aplicables a políticas sectoriales, como los transversales, tienen en cuenta las nuevas oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales.

En 2014, la OCDE comenzó a elaborar indicadores de rendimiento utilizando la encuesta de la OCDE sobre rendimiento del gobierno digital y reuniendo datos de sus países miembros. La encuesta se centra en 12 temas estrechamente relacionados con la recomendación del Consejo de la OCDE sobre estrategias de gobierno digital (OCDE, 2014a). Actualmente está en la fase de recopilación de datos de la región LAC y proporcionará información comparable en 2016. Este conjunto de más de 130 indicadores incluye datos sobre la prestación de servicios, como el suministro de servicios en línea, el uso obligatorio de estos servicios en línea, el uso compartido de los servicios disponibles en línea, transacciones con servicios públicos en línea en comparación con otros canales y uso de los comentarios de los usuarios para el diseño de los servicios y su prestación

El secretario general de la OCDE (MinTIC, 2019), Ángel Gurría, presentó el informe “*Going Digital in Colombia*”, el cual brinda seis recomendaciones para que el país mejore las políticas en materia de transformación digital. La ministra Sylvia Constaín dijo que el Plan TIC 2018 – 2022 contiene programas y proyectos que responden a estas necesidades para mejorar la productividad del país. Recomendaciones hechas para el año 2019:

La primera recomendación es acerca de la mejora la conectividad en Colombia y para ello, realizar la subasta del espectro en la banda de 700 Mhz y preservar la independencia del regulador único.

La segunda recomendación se realiza para una mayor implementación y para la adopción y uso de las tecnologías digitales, aspecto en el que la OCDE resaltó el programa Computadores para Educar. La promoción de la innovación digital fue la tercera recomendación, para lo cual el MinTIC apoya las acciones del Centro para la Cuarta Revolución Industrial del Foro Económico Mundial en Medellín y tiene los Centros de Excelencia e Innovación en Big Data e Internet de las cosas. Igualmente, la entidad

promueve el emprendimiento y el desarrollo de negocios digitales a través de diferentes iniciativas.

La OCDE también recomendó el desarrollo de las competencias y el mercado laboral para adaptarlos a la economía digital. La Organización también recomendó el aprovechamiento de las nuevas oportunidades de crecimiento generadas por la transformación digital, creando un entorno regulatorio más favorable y promoviendo las tecnologías digitales. Para eso, Colombia ha avanzado en la conformación de la nueva CRC; así como la creación de laboratorios de transformación digital para diferentes sectores y diversas convocatorias para promover la creación de soluciones digitales y nuevos modelos de negocio.

La sexta recomendación es la creación de una estrategia nacional digital, frente a esto se puede afirmar que en el Plan Nacional de Desarrollo se incluyó por primera vez un capítulo de transformación digital que garantiza una articulación de todo el Gobierno en este sentido y la aprobación del Conpes de Transformación Digital, como política pública que fue consultada dos veces y en construcción conjunta con el sector privado, la sociedad civil, e instituciones internacionales. Es una ruta muy clara para la transformación digital y en la que hay un enfoque muy importante en Inteligencia Artificial.

Estas recomendaciones para el contexto de la producción de valor público, de integración y de implementación de mecanismos y estrategias necesarias para el mercado, están enfocadas en suplir necesidades que brinden un amplio espacio para la participación ciudadana y que se encargue de poner a Colombia en un espacio de modernización y competencia en esta materia, por lo tanto, se tiene que a la luz de desarrollo y en concordancia con otros países que efectúan esta tarea, Colombia se encuentra en camino a lograr una aplicación que logre poner a la vanguardia en telecomunicaciones y que amplíen las oportunidades de inversión en el país.

En cuanto a las recomendaciones propias, podemos afirmar que la actual concepción de desarrollo se encuentra claramente mediada por la idea de crecimiento económico y generación de riqueza, con lo cual no resulta extraño que uno de los temas centrales de la administración del Estado sea la estabilidad económica de la nación, soportando con ello la propuesta del gobierno de generar estrategias como la contenida en el Decreto 1151 de 2008

-Gobierno en línea- y su clara idea de generar competitividad en el país por medio del uso de las TIC. No obstante, tomando en cuenta de que cada día se exponen nuevas tecnologías de la información, como las que se han aplicado en el sector financiero, resulta necesario que se entienda que las regulaciones en relación con el mismo deben ser amplias y desarrollar un marco amplio referencia que permitan la adecuada atención de las problemáticas sobrevenientes. Asimismo, deben corresponder a una articulación que permita el planteamiento de políticas acertadas, realistas y adecuadas a las condiciones propias del país.

Lo anterior significa un necesario aparejamiento de las inversiones en tecnología y sistemas de la información con las capacidades regulatorias del Estado, pues resulta claro que no se puede dar carta abierta a la implementación de todo tipo de medios digitales si no se cuentan con los recursos y la tecnología requerida para que el Estado realice el correcto seguimiento y haga las veces, de regulador y garante según le corresponde.

Tal afirmación se sustenta porque a la luz de la necesidad de generar un valor público es necesario reflexionar sobre la relación costo- beneficio de la implementación de medios digitales como mecanismo de relacionamiento, asimismo resulta imperante tener en cuenta que las acciones de gobierno que se ejercen desde la administración tienen suficiente identidad como para desequilibrar aspectos importantes del desarrollo social.

Para ilustrar lo anterior, se puede afirmar que si bien la implementación de la iniciativa del gobierno en línea y su posterior salto al gobierno digital, es un esfuerzo de la administración por atender en gran medida a las disposiciones de la ley 1437 de 2011 y el decreto 1008 de 2018, generar eficiencia, y una mayor cercanía con el ciudadano, excluye a sectores poblacionales, ya que en todo caso y pese a que esa no sea la línea argumentativa que sustenta la norma, la heterogeneidad de las realidades del país, en el sentido de que actualmente no todos los ciudadanos, ni las regiones tienen las mismas posibilidades de acceso a los mecanismos digitales. Con lo cual la finalidad de las normas y las políticas públicas ha sido superada por la realidad.

En contraste, no se debe desconocer que la inclusión del país en el mundo digital y con ello un acercamiento del mismo gobierno a estos medios es pertinente, pues en las condiciones globales actuales se entienden como mecanismos que pueden y deben mermar las diferencias entre los estados y sus pobladores y facilitar la vida de los ciudadanos. Empero

para que esto se logre sin que haya detrimento de derechos en el proceso, es imperante que se trabaje en el fortalecimiento institucional y en el desarrollo normativo realmente fuerte que permita la configuración de un gobierno digital alineado con las necesidades del país y con sus realidades, por lo que la regulación a la que se remite en este caso es a una que se enfoque tanto en la operatividad de los medios como en la utilidad de los mismos.

Así pese a que se entiende que el programa de gobierno en línea como política pública, se planteó para aplicarse progresivamente, asimismo para implementarse en etapas que permitieran el pleno desarrollo de cada una de las fases propuestas, no obstante, y como se referiría líneas arriba, las realidades tecnológicas están mediadas en todo caso, por las relaciones humanas por lo que claramente en un país como Colombia agobiado por múltiples facetas de la delincuencia, se debe tener en cuenta, también este fenómeno a la hora de formular, e implementar políticas públicas.

Lo anterior retrotrayéndose al tema de la evaluación de valor, que se hace necesaria en estos asuntos de gobernabilidad, conlleva a que el gobierno en línea como política de Estado, adquiera una doble obligación de garantizar, precisamente esa gobernabilidad, mediante la confirmación de márgenes de eficiencia y eficacia que permita determinar con un grado de certeza suficiente, que este modelo de administración del Estado es el idóneo, a la vez que demuestra que los fenómenos negativos asociados como la ciberdelincuencia, la baja en contratación, por cuenta de la minimización del trabajo humano en gran número de procesos, la inseguridad de la información, se encuentran contrarrestados y previstos con suficiencia.

Por lo tanto, es necesario identificar los derechos susceptibles de afectación, en este proceso de modernización del Estado. Razón por la cual este desarrollo normativo al que se ha hecho referencia, requiere de una formulación, socialización y discusión en lo referente a los temas de inclusión, seguridad, acceso efectivo a los medios y recursos tecnológicos y educación para el fin concreto.

Tal manera de comprender la problemática requiere que esas normas se formulen con el línea con los avances tecnológicos no solo de instituciones, publicas, sino también las privadas, pues si bien se prevé que el Estado es el que debe marcar las pautas y ser el ejemplo en la aplicación de las TIC en el país, lo es también que los entes privados suelen tener acceso

a mayor y más diversos tipos de tecnología, con lo cual no se puede detener la evolución del Estado, sobre todo si se busca un desarrollo económico, pues ello requiere de articulación público privada.

Lo anterior implica un manejo, normativo desde el Estado y uno reglamentario en el sentido de que el Estado delegue la obligación de hacer estricto seguimiento a la seguridad en los diversos sistemas a cada una de las entidades, de tal manera que sea posible estar al tanto de las posibles vulneraciones sin sobrecargar a la administración pública ni vulnerar a las personas. Como se sugirió anteriormente puede ser medido en relación con los aspectos referenciados a partir de la propuesta de Morales (2019), que si bien refiere a la seguridad dentro de las entidades financieras, nombra aspectos indispensables que en la esfera macro de la aplicación de tecnología de la información son importantes, y por lo tanto aplicables a Gobierno Digital.

Para ello se debe tener presente dos cosas, primero que las políticas públicas como el plan de Desarrollo y el Gobierno en línea, derivado de la primera, son una manera de atender a las necesidades generales a la vez que identifican problemáticas, y procuran resolverlas gracias a una mediación entre la realidad y la norma. (Roth Deubel, 2002)

Así hablar de Gobernanza, análisis de riesgos, seguridad, prevención, supervisión, cultura y aprendizaje de las personas es hacer referencia directa a las finalidades de la política de Gobierno en Línea que se rige bajo los principios de eficacia y eficiencia, accesibilidad tal como lo hace la Ley 1437 de 2011, en sentido extenso.

Así mismo se deben superar los retos derivados de la implementación de la política de gobierno digital, tal es el caso de la necesidad de aumentar el capital humano calificado que se empodere del entorno digital y sea capaz de adoptar y explotar tecnologías digitales conducentes a la transformación en las prácticas gubernamentales, modelos de negocio y la sociedad en general que haga a los Colombianos, tanto funcionarios como ciudadanos, competitivos ante el mundo.

Los datos son tal vez, el activo más importante que puede tener el Estado y deben ser usados como insumos para generar mayor eficiencia y crecimiento económico. Se debe

entonces implementar de una infraestructura de datos que habilite la provisión permanente de datos para la gestión pública y para la generación de valor social y económico.

De igual forma, debe posibilitarse la transformación digital de la administración pública territorial (Gobernaciones y Alcaldías), siendo necesario a través de Mintic se ofrezca apoyo técnico para la formulación de proyectos con enfoque de transformación digital en los territorios y se establezcan proyectos tipo que promuevan el desarrollo de los componentes de la política de gobierno digital, enfocados en cada uno de los habilitadores transversales de dicha política.

Finalmente, desde los hallazgos evidenciados en el presente trabajo de investigación, sería pertinente sugerir el desarrollo de una estructura jurídica que atienda las necesidades contextuales de los colombianos, ya que como se ha puesto de presente, se ha preocupado por la tecnificación de las instituciones públicas, pero desafortunadamente no se ha tenido en cuenta las realidades económicas, culturales y sociales de las comunidades que en gracia de discusión no podrían tener acceso a internet o la cibernética. Es por ello, que se invita a las altas cortes a que, si no es posible que desde la rama legislativa se emprenda la tarea de articular la normativa pertinente; se haga uso del realismo jurídico entendido como ese escenario donde se faculta a los juzgadores a dirimir un conflicto de interpretación normativa, como también trascender la exegesis jurídica y hacer una interpretación hermenéutica en la que pueda garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas, como por ejemplo el derecho fundamental a la información, a que pueda tener una participación democrática en la resolución de los requerimientos que se hacen frente a la institucionalidad y a velar por el valor de lo público.

Bibliografía

- Tabarquino Muñoz, R. A. (2018). El servicio público de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en Colombia 2010-2018. *Revista Entramado*, vol. 14(n° 2).
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. (2019 de marzo de 01). Obtenido de Plan de Gobierno Digital Uruguay 2020: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/node/2554>
- Argentina.gob.ar. (30 de octubre de 2017). *Buenas prácticas en la universidad*. Obtenido de Gobierno Electrónico en la UNNOBA: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/buenas-practicas-en-la-universidad-gobierno-electronico-en-la-unnoba>
- AsiaLink America. (09 de agosto de 2017). Obtenido de Singapur ocupa primer lugar en ranking de e-Government: <https://asialink.americaeconomia.com/economia-y-negocios-informatica/singapur-ocupa-primer-lugar-en-ranking-de-e-government>
- ASOBANCARIA. (2018). La gestión de la ciberseguridad: un asunto de supervivencia para las organizaciones. *Semana Económica*, 1-12.
- ASOBANCARIA. (2019). Gestión de riesgos en el marco de la era. *Semana Económica*, 1-13.
- Banco Mundial. (2014). El Estado en un mundo de transformación. En Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington D.C.
- BCN - Biblioteca del Congreso. (03 de agosto de 2017). *BCN - Programa Asia Pacífico*. Obtenido de Las medidas adoptadas por Singapur para tener un alto desarrollo en conectividad global: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/medidas-adoptadas-singapur-alto-desarrollo-conectividad-global>
- Bustamante, D. (s.f.). *El Diseño de la Investigación Jurídica*. Obtenido de https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/guia_para_la_elaboracion_del_proyecto_de_investigacion.pdf
- Casana de Burga, P. (2014). Modernización del Estado y administración pública. *Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho*(45), 175-189.
- CEPAL, O. (2018). *Monitoreo de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe eLAC2018*. Santiago: Organización de Naciones Unidas.
- Clavijo, D., Guerra, D., & Yáñez, D. (2014). *Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al Derecho*. Bogotá D.C.: Universidad de Pamplona - Grupo Editorial Ibáñez.
- Comunicaciones, M. d. (14 de abril de 2008). Decreto 1151 .
- Conejero Paz, E. (2014). Valor Público: Una aproximación conceptual. *Revista 3Ciencias empresa*, vol. 3(n° 1).
- Constitución Política de Colombia. (1991).

- Corporación Colombia Digital. (19 de mayo de 2017). *Colombia Digital*. Obtenido de ¿Qué es generar valor público con tecnología?: <https://colombiadigital.net/actualidad/soluciones-tic/item/9738-que-es-generar-valor-publico-con-tecnologia.html>
- Cuenca Tovar, R. E., & Beltrán Ramírez, J. P. (2018). El acceso a la información por parte de la ciudadanía: un estudio comparativo en Europa y Colombia. En A. Beltral G, S. Ordoñez S, J. Beltran R, & R. Cuenca T, *Sistema Pregunta-Respuesta para la interacción del ciudadano con portales web del Estado Colombiano*. Bogotá: Universidad Manuela Beltrán.
- DANE, D. A. (2019). *Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad*. Bogotá : Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Departamento Administrativo de la función pública. (s.f.). *Modelo Integrado de Planeación y Gestión - información necesaria para implementar MIPG en las entidades públicas*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/MIPG>
- DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales). (2016). Obtenido de Mecanismos de atención ciudadana: <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Paginas/TransparenciaMecanismos.aspx>
- DNP. (s.f.). *Políticas de Modernización de la Administración Pública*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Polits_Modernizacion_Admon_Pub.pdf
- Estrategia Gobierno en Línea*. (2017). Obtenido de ¿Cómo medir la implementación de Gobierno Digital?: <https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7651.html>
- Estrategia Gobierno en Línea*. (2017). Obtenido de Índices internacionales: <https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7653.html>
- Fernández Santos, Y., Fernández Fernández, J., & Rodríguez Pérez, A. (2008). Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Ed.) *Pecunia*, 6, 75-105.
- Heredia, R. (24 de julio de 2019). *Reporte Digital*. Obtenido de Cómo la banca debe aprovechar la tecnología para mejorar la educación financiera: <https://reportedigital.com/e-learning/banca-aprovechar-tecnologia-mejorar-educacion-financiera/>
- Kelly, G. M. (2002). *Strategy Unit, Cabinet Office, UK*. Obtenido de Creating Public Value: www.strategy.gov.uk
- Ley 1341 de 2019 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones TIC, se crea la agencia nacional de espectro y se dictan otras disposiciones", Ley 1341 de 2019 (Congreso de la República de Colombia 30 de julio de 2009).
- Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 (Congreso de la República de Colombia 18 de enero de 2011).

Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"., Ley 1955 de 2019 (Congreso de la República de Colombia 25 de mayo de 2019).

Ley 1978 de 2019 "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones", Ley 1978 de 2019 (Congreso de la República de Colombia 25 de julio de 2019).

M. d. (14 de junio de 2018). Decreto 1008.

Mineducación. (2018). *De Gobierno en Línea a Gobierno Digital*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-371073.html>

MinTIC. (2015). *Estrategia Gobierno en Línea 2012-2015 para el orden nacional, 2012-2017 para el orden territorial*. Obtenido de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/135-plantilla-areas-tecnologias-de-la-informacion-y-la-comunicacion-6#documentos>

MinTIC. (27 de octubre de 2017). Obtenido de La OCDE resaltó estrategia de Gobierno Digital que implementa Ministerio TIC en el país: <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/61368:La-OCDE-resalto-estrategia-de-Gobierno-Digital-que-implementa-Ministerio-TIC-en-el-pais>

MinTIC. (27 de junio de 2018). *La nueva política de Gobierno Digital promueve la proactividad y la innovación ciudadana*. Obtenido de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-75180.html>

MinTIC. (2018). *Manual de Gobierno Digital - Implementación de la política de Gobierno Digital*. Bogotá D.C.: MinTIC - DNP.

MinTIC. (25 de julio de 2019). Obtenido de Confianza ciudadana y protección de la información fueron los temas centrales del taller sobre transformación digital del Estado: https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-101899.html?_noredirect=1

MinTIC. (25 de octubre de 2019). Obtenido de MinTIC ya está implementando las recomendaciones de la OCDE para la transformación digital: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/106833:MinTIC-ya-esta-implementando-las-recomendaciones-de-la-OCDE-para-la-trasformacion-digital>

MinTIC. (s.f.). *Arquitectura TI*. Obtenido de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-6305.html>

MinTIC. (s.f.). *Conoce la política de Gobierno Digital*. Obtenido de ¿Qué es la política de Gobierno Digital?: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7650.html>

MinTIC. (s.f.). *Gobierno en Línea*. Obtenido de <https://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-article-19495.html>

- MinTIC. (s.f.). *Gobierno en Línea (GEL)*. Obtenido de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-5306.html>
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press.
- Morales, R. (2019). Cooperación internacional y su papel en la gestión del riesgo cibernético. En O. d. -OEA-, *Desafíos del riesgo cibernético en el sector financiero para Colombia y América Latina* (págs. 26-42). Bogotá: ASOBANCARIA.
- Nieves-López, J. (enero-junio de 2013). Modernización del estado y de la administración pública en Colombia, la política pública de rendición de cuentas social y el fortalecimiento de la democracia. *Justicia Juris*, 9(1), 70-83.
- OCDE. (2016). *Perspectivas de la OCDE sobre la economía digital 2015*. Mexico: Microsoft México.
- Parera, M. (23 de noviembre de 2012). *Information Technology*. Obtenido de GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA ARGENTINA: UNA CUENTA PENDIENTE: <https://www.infotechnology.com/revista/Gobierno-electronico-en-la-Argentina-una-cuenta-pendiente-20121123-0005.html>
- Remolina Angarita, N. (2010). Conceptos fundamentales de la Ley 257 de 1999. En J. J. Cano Martínez, *El peritaje informático y la evidencia digital en Colombia. Conceptos, Retos y Propuestas*. Bogotá : Universidad de los Andes-Facultad de Derecho. .
- Revista Dinero editor financiero. (2018). Nuevas tecnologías de la banca para los celulares. *Revista Dinero*, Edición digital.
- Reyes Riveros , J. (1998). El Principio de juridicidad y la modernidad. *Revista chilena de Derecho*(n° especial).
- Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sánchez Torres, C., & Rincón Cárdenas, E. (2015). *Gobierno electrónico, en el contexto local de la administración colombiana*. Obtenido de <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/279/CienciasSocialesyHumanas473.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sentencia C-570 de 2010 (Corte Constitucional de Colombia).
- Sentencia T-686 de 2007 (Corte Constitucional de Colombia).
- Transformación digital. (06 de mayo de 2019). *Reporte Digital*. Obtenido de ¿Cuál es el panorama y la perspectiva de la banca en línea en Colombia?: <https://reportedigital.com/transformacion-digital/banca-en-linea/>
- Transformación digital. (06 de mayo de 2019). *Reporte Digital*. Obtenido de ¿Cuál es el panorama y la perspectiva de la banca en línea en Colombia?: <https://reportedigital.com/transformacion-digital/banca-en-linea/>

World Economic Forum. (2019). *The Global Risks Report 2019 14th Edition*. Switzerland. Obtenido de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf