

Diseño estratégico del e-gobierno en Colombia

Gustavo Adolfo Gómez Uribe

Director

Agenda de Conectividad Colombia

Introducción

El presente documento tiene por objeto presentar una recopilación de la estrategia de Gobierno en Línea en Colombia incluyendo sus logros, retos, dificultades encontradas, lecciones aprendidas y las perspectivas de desarrollo. El último lustro ha sido de particular significado en la sensibilización de la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad colombiana, pues fue precisamente en el año 2.000, cuando se introduce formalmente por vez primera el tema en un Documento de Política Nacional.

El propósito del documento es presentar algunas reflexiones esperando que sean de utilidad como punto de referencia y como elemento de consulta como una aproximación inicial a la experiencia Colombiana en materia de TICs al interior del gobierno. También hace parte de los objetivos el aportar un elemento más en el debate del apoyo de las TIC al Nuevo Modelo de Gerencia Pública.

En primera instancia, se presentarán los antecedentes y contexto del desarrollo de la estrategia de gobierno electrónico en Colombia, dentro de los cuales se incluye el surgimiento y presentación del Programa Agenda de Conectividad. En el capítulo segundo, se incluirá una breve descripción de la visión de los tres componentes estratégicos del plan de gobierno en línea (Articulación, Desarrollo y Gestión de Conocimiento). El capítulo tercero presenta la descripción de los principales macroproyectos que reflejan la estrategia, y finalmente el capítulo 4 presenta las conclusiones.

1. Antecedentes

Podría afirmarse que el país comprendió la necesidad de aprovechar el potencial de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) para catapultar su desarrollo económico, político, social y cultural, desde finales de los años 90. En el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del Presidente Andrés Pastrana, se definieron cinco objetivos gubernamentales en materia de Telecomunicaciones para lograr que este sector contribuyera al aumento de la productividad y la competitividad del país. Uno de estos cinco objetivos consistía en **“Propiciar el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de la Información”**. En este sentido, se estableció que dicha infraestructura debía desempeñar un papel fundamental en el apoyo a los gobiernos departamentales y locales (en el cumplimiento de sus funciones), y se conminó a los establecimientos educativos y a la comunidad en general, para contribuir a potenciar su desarrollo económico y social e incentivar el aumento de la competitividad regional.

Dentro de ese contexto, Colombia consideró conveniente y necesario hacer un uso eficiente a las Tecnologías de la Información y Comunicación, sobre la premisa de que éstas son herramienta indispensable para acelerar el desarrollo del país. Adicionalmente, se planteó el impulso a las TICs como factor habilitante de un entorno económico atractivo para la

inversión.

Con estos fundamentos, en el año 2000 fue creada la Agenda de Conectividad, concebida como una Política de Estado orientada a masificar el uso de las tecnologías de la información y comunicación, con el propósito de lograr desarrollo económico, social, político, y cultural mediante su aprovechamiento, con miras a insertar a Colombia en la sociedad del conocimiento, democratizando el acceso a la información, aumentando la competitividad del sector productivo, y modernizando al Estado. Para lograr estos objetivos, la política concibió el desarrollo de seis estrategias:

- a) Acceso a la infraestructura de la información;
- b) Educación y capacitación en el uso de estas tecnologías;
- c) Uso de tecnologías de esta naturaleza en las empresas;
- d) Fomento a la industria nacional en tecnologías de la información y telecomunicaciones;
- e) Generación de contenido local relevante; y
- f) Gobierno en Línea.

Si bien en el desarrollo de todas las estrategias se encuentran involucrados diferentes sectores del gobierno, es en el tema de Gobierno en línea o gobierno electrónico (e-Gobierno) donde no se aprecia una responsabilidad clara y directa en los organismos institucionales existentes y donde la necesidad de articulación y coordinación se hace más apremiante. Este espacio ha sido ocupado por el programa Agenda de Conectividad, que ha tenido en su devenir histórico como eje central la promoción de la incorporación de las TICs en la búsqueda de un gobierno más ágil, eficiente, transparente y participativo.

2. Descripción general de la estrategia de Gobierno en Línea

La definición de una estrategia de Estado para impulsar la incorporación de las TICs en la administración pública tiene varias complejidades. En primer lugar es preciso partir de la organización institucional de cada nación, pues para efectos prácticos, de ésta se desprenden competencias y facultades. En Colombia, dentro del Estado, cada una de las ramas y órganos independientes del poder público ha asumido el liderazgo de la incorporación de la tecnología a su propia gestión, por lo cual el avance de este proceso tiene ritmos diferentes y ofrece de antemano retos iniciales de articulación, por la autonomía e independencia que las caracterizan en una democracia madura como la Colombiana.

La estrategia a la que se hace referencia, tiene mayor énfasis en la rama ejecutiva del poder público, pues es dentro de ésta donde se encuentra inmerso el programa de la Agenda de Conectividad. No obstante, como se encontrará en el documento, para el adecuado desarrollo de muchas iniciativas tecnológicas con origen gubernamental es preciso contar con el respaldo de otras autoridades, y particularmente con entidades de control y electorales.

La estrategia de e-Gobierno en Colombia se ha basado en tres frentes principales: el primero es la adecuación del entorno político, de direccionamiento y de control; el segundo hace referencia a la promoción, desarrollo, implantación y operación de sistemas tecnológicos en la gestión pública; el tercero tiene relación con la gestión del conocimiento de las TICs al interior del sector público.

2.1 Entorno Político, de Direccionamiento y de Control

Se podría afirmar que es evidente el reto que ofrece conseguir una adecuada coordinación y articulación de proyectos y políticas transversales al interior de los gobiernos, si se tiene en cuenta la gran complejidad de la administración pública, la gran cantidad de entidades involucradas, las diferencias culturales en los sectores de gobierno, los múltiples intereses que se encuentran en las instituciones y la heterogeneidad en el grado de implantación de tecnologías de información y comunicación.

Conscientes de esta realidad, en el año 2003, el Gobierno conformó una Comisión de muy alto nivel, donde tiene asiento ministros de carteras directamente relacionadas con la implantación de la tecnología en el gobierno y presidida directamente por el Vicepresidente de la República (Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública)¹. Dentro de los objetivos de esta Comisión, cabe resaltar la definición de estrategias para la promoción y articulación de la información al interior del Gobierno, generar e impulsar escenarios que promuevan la participación ciudadana y control social, mejorar la eficiencia de las relaciones gobierno - ciudadano (trámites) y asegurar la coherencia, articulación y coordinación de las entidades públicas en el desarrollo de los programas de e-Gobierno.

Esta Comisión, ha desarrollado importantes proyectos en temas particulares, tales como estándares para intercambio de información, gestión documental, políticas para adquisición de tecnología en entidades públicas, entre otros.

Otro de los aspectos desarrollados en este campo, es el establecimiento de una Política de Contratación Pública para un Estado Gerencial², que conforma el pilar para hacer más transparente y eficiente la contratación pública. Como mecanismo de articulación temática, se ha conformado un Comité de Compras Públicas, donde tiene asiento la Vicepresidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y la Agenda de Conectividad.

Un frente adicional de trabajo, es el desarrollo de una política explícita de Racionalización y Automatización de Trámites³, parte fundamental del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), constituyéndose como una de las estrategias transversales tendientes a materializar el concepto de Estado Comunitario a través del fortalecimiento gerencial de la administración pública. Este proyecto busca fortalecer la eficiencia y la eficacia de la administración mediante la racionalización y automatización de los trámites, procesos y procedimientos, los cuales deben ser capaces de agregar valor en el desarrollo de la gestión pública mediante la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Como parte de la Comisión de políticas para gobierno electrónico, se ha creado un subgrupo explícitamente para este propósito, donde además del Departamento de la Función Pública y del Departamento de Planeación, participa la Agenda de Conectividad. La adopción de normas técnicas, ha tenido como elemento inicial el análisis adopción de algunos estándares de seguridad⁴, con el apoyo y coordinación del Instituto Colombiano de Normas Técnicas (ICONTEC). Actualmente se trabaja en el desarrollo de estándares y

¹ Decreto 3816 de 2003

² Documento CONPES 3249 de 2003

³ Documento CONPES 3292 de 2003

⁴ Normas ISO 17799, ISO 15408 e ISO 13335

normas en el ámbito de la ingeniería de software.

Con base en el análisis de las mejores prácticas internacionales y las tendencias tecnológicas, se define como esquema de interoperabilidad el Modelo de desarrollo basado en Web Services. Dentro de los retos que encuentra el país relacionados con este frente, se encuentra conformar un instrumento de coordinación con las otras ramas del poder público (Legislativa y Judicial) y órganos independientes (de control y electorales). Este instrumento debe permitir la comunicación frecuente y fluida que permita una adecuada interoperabilidad, eficiente uso de los recursos públicos y el aprovechamiento de mejores prácticas y de lecciones aprendidas en la incorporación de tecnología al devenir del Estado.

También es preciso fortalecer la Comisión, de manera que cuente con mejores instrumentos para lograr sus propósitos, especialmente en relación con el alcance de su acción sobre autoridades y entidades del orden territorial (municipios y departamentos).

Finalmente, cabe reconocer también la necesidad de fortalecer los espacios de interacción entre los países de la región, en los temas de interés común relacionados con la adopción y aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones como instrumento de mejoramiento en las actividades de interoperabilidad, de cooperación mutua y de desarrollo social en los gobiernos.

2.2. Promoción, desarrollo, implantación y operación de sistemas tecnológicos en la gestión pública

Las actividades de promoción, desarrollo, implantación y operación de sistemas tecnológicos en la gestión pública del orden central son adelantadas de dos formas:

Sectorial: las entidades públicas de los diferentes sectores, como efecto de su planeación estratégica, diseñan, desarrollan y operan sus sistemas tecnológicos directamente, previa presentación a la Comisión de Políticas y Gestión de información para efectos de identificación de sinergias y economías de escala. Estos proyectos, representan el mayor porcentaje de la inversión en tecnología en el país.

Transversal: la Agenda de Conectividad adelanta las iniciativas que promueven el uso, ofrecen sinergias, economías de escala y servicios transversales a todos los sectores de gobierno.

Uno de los ejes principales en las actividades de carácter transversal es la planeación del desarrollo tecnológico de los sistemas de información con visión de largo plazo. En este sentido, la Agenda de Conectividad implementa un modelo con varios niveles, lo que permite definir y acotar con claridad las necesidades en cuanto a la infraestructura tecnológica, la interoperabilidad entre entidades y los servicios a la comunidad que serán desarrollados e implantados. Cada nivel define un conjunto de servicios a ser provisto a los niveles superiores, logrando de esta forma el aprovechamiento de todos los esfuerzos anteriores por parte de los actuales.

Desarrollando esta perspectiva, se parte del nivel inferior y básico: debe existir una adecuada **Infraestructura de Telecomunicaciones** que facilite el flujo de información entre entidades con niveles adecuados de rendimiento, disponibilidad y seguridad (redes de computadores de alta velocidad), que permita la interacción con la comunidad a través de múltiples canales

como son Internet, centros de interacción multimedia (“*Call centres*” de última generación) y que facilita la concentración de servicios (ventanillas de atención unificadas).

Los servicios comunes, tales como correo electrónico para servidores públicos, la autenticación de los mismos y sus respectivas firmas digitales, la publicación de información mediante la modalidad de hospedaje, entre muchos otros, deben proveerse de forma centralizada, pues ello permite beneficiarse de las economías de escala y homologar dichos servicios. Así mismo, el desarrollo de los servicios requiere la interoperabilidad de múltiples sistemas de información pertenecientes a diversas entidades, lo que implica el desarrollo de una **Infraestructura de Almacenamiento y Servicios de Base – Centro de Datos** – como soporte a la estrategia de Gobierno en Línea.

El núcleo de los desarrollos de Gobierno en Línea corresponde al logro y consolidación de **Estándares de Comunicación entre Procesos y Sistemas de Información**, pues es a través de la interacción con los sistemas de información misionales de las diferentes entidades de gobierno, que se logra poner a disposición de toda la comunidad los nuevos servicios en línea. El Gobierno en Línea no puede entenderse como el desarrollo de todos los sistemas de información que requiere el gobierno, sino como la interoperabilidad entre éstos.

Con el fin de optimizar el desarrollo de los nuevos servicios, es necesario identificar transacciones típicas o comunes a diferentes procesos y desarrollar el componente de software pertinente para que sea utilizado por los servicios de Gobierno en Línea. Este conjunto de transacciones componen el **Núcleo Transaccional de Servicios**, entre las que se encuentran el pago electrónico, la autenticación y firma digital, y la verificación del estado fiscal de un ciudadano, entre otras.

El nivel superior de la arquitectura por niveles corresponde a los servicios específicos que se desean ofrecer para Gobierno en Línea. Dentro de este grupo de servicios, se encuentran, por ejemplo, el Sistema Integral de Contratación Electrónica, el Portal de Servicios del Estado, los servicios desarrollados por las entidades sectoriales, entre otros. La ventaja principal de la aproximación multinivel consiste en la modularidad que permite el apalancamiento en iniciativas previamente desarrolladas y la maximización del ciclo de vida, pues mediante una adecuada interoperabilidad pueden coexistir diferentes generaciones de proyectos.

2.3. Gestión de Conocimiento de TICs al interior del Gobierno

La Gestión de Conocimiento de TICs al interior del Gobierno, es entendida como el conjunto de instrumentos y técnicas que permiten a las diferentes entidades y funcionarios tener acceso, facilidad de búsqueda para la creación del conocimiento en tecnologías de información y comunicaciones y su aplicación a la administración pública. Dentro de este frente se incluyen actividades de formación, promoción de tanques de pensamiento temático con acceso a los funcionarios, eventos de difusión, herramientas de colaboración y mecanismos para compartir experiencias en desarrollo de proyectos.

Dentro de este frente, la Agenda de Conectividad está participando en las siguientes iniciativas:

Con el liderazgo del Ministerio del Interior y de Justicia, se está adelantando un Sistema de

Información Normativa, que pretende servir como elemento de referencia no solo a los funcionarios públicos sino a los ciudadanos sobre las Leyes, Decretos y demás actos administrativos que rigen el funcionamiento del Estado. El sistema es accesible al público vía Internet.

En conjunto con la Comisión de Políticas y Gestión de información, la Agenda de Conectividad está adelantando un inventario de tecnologías y sistemas de información, que será difundido al interior de gobierno para mejorar la calidad de las actividades de planeación y desarrollo en este tema.

Finalmente, dentro de la plataforma transversal del estado, se tiene contemplado un proyecto para desarrollar módulos de certificación a empleados públicos (E-learning) en temas específicos que pretenden mejorar la administración pública (normas y procesos de contratación pública, instrumentos y estrategias de defensa judicial del estado, normas y procesos de gestión documental pública).

4. Macroproyectos estratégicos en curso

Como se mencionó en los antecedentes, grandes proyectos de sistemas de información son desarrollados directamente por las entidades sectoriales. Como ejemplo cabe citar el recaudo electrónico de impuestos, sistemas para gestión de las finanzas públicas, incorporación de las nuevas tecnologías en el mejoramiento de la educación y la salud, entre otros. Estos proyectos son fundamentales en el desarrollo estratégico del e-gobierno. Sin embargo, en el capítulo se incluyen aquellos temas que por su carácter y naturaleza transversal han sido promovidos por la Agenda de Conectividad, con el concurso de múltiples entidades, bajo la aproximación multinivel explicada en el capítulo 3.

Las preocupaciones centrales del gobierno colombiano, en relación con las potencialidades de la tecnología, están relacionadas con tres pilares fundamentales: el mejoramiento de la transparencia, del contacto con el ciudadano y de la eficiencia. Cada uno de estos pilares tiene desarrollos en forma de macroproyectos. Los más relevantes se presentarán a continuación en ese orden.

4.1 Transparencia: Mejoramiento de la Contratación Pública

Las entidades públicas en Colombia incursionaron en la contratación a través de medios electrónicos a partir del año 2000. Aunque algunos sectores de vanguardia tecnológica ya habían adaptado algunas aplicaciones, fue a través de la Directiva Presidencial que se le ordenó a las entidades del orden nacional, publicar información sobre contratación en las páginas Web que cada una construyera, como parte de la estrategia para masificar el uso de las Tecnologías de la Información en Colombia y con ello aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y socializar el acceso a la información.

Aunque esta medida impulsó la utilización de TIC's por parte de los funcionarios públicos y de los ciudadanos, condujo a un crecimiento desordenado de los esfuerzos en materia de contratación pública y la dispersión de la información que obligó a todos los interesados en la contratación del Estado a buscar en numerosos sitios para encontrar oportunidades de negocios.

Tradicionalmente en Colombia ha existido una percepción relativamente alta de corrupción asociada a la celebración de contratos, de manera que la utilización de medios electrónicos y las posibilidades de publicidad que se asocian a la misma han sido bienvenidas como un mecanismo para que todos los ciudadanos conozcan la forma como se comprometen los recursos públicos. En una encuesta de percepción sobre corrupción realizada por una agremiación de Cámaras de Comercio, se encontró una mejora en la percepción entre 2002 y 2004, en especial en lo que se refiere a entidades nacionales⁵, lo que puede estar asociado al uso de TIC's en este campo.

Como parte de la estrategia para combatir la corrupción, el organismo de control fiscal colombiano impulsó la implementación de un Sistema de Información para vigilar los precios de adquisición de los bienes y los servicios que demandan todas las entidades públicas. Este sistema lo administra autónomamente la Contraloría General de la República, quien ha desarrollado un Catálogo de Bienes y Servicios que sirve de parámetro para la comparación de precios de referencia definidos para cada ítem.

El Gobierno Nacional estableció la política en materia de contratación pública en el Documento Conpes 3249 de 2003 que estableció, en lo que respecta a la implementación de un sistema electrónico, los parámetros funcionales generales que debía seguir la solución tecnológica, las fases de ejecución y los actores que debían involucrarse en su desarrollo.⁶ En cumplimiento de la Política, hoy en día se encuentra implementado un Portal de Contratación que apunta a consolidar la fase informativa de la estrategia, integrando en un solo sitio la información sobre contratación que generan las entidades públicas. Después del proceso de asimilación en el que ha coexistido el Portal de Contratación con las páginas de contratación de cada una de las entidades, se espera formalizar en el corto plazo, la obligatoriedad de utilizar el portal como sitio oficial de publicación de información sobre contratación en Internet.

Al margen de la flexibilidad que hoy brinda la tecnología para la integración de sistemas de información, uno de los retos principales es lograr una coordinación efectiva de las entidades que tienen sistemas de información que involucran diferentes aspectos relacionados con contratación pública. El gran objetivo del sistema de información consiste en integrar la información que genera el sistema de información financiera, el sistema de control fiscal, el sistema de registro de proveedores y el sistema de evaluación de metas e indicadores de manera que se constituya en el punto de acceso único para acceder a la información sobre contratación y para la generación de reportes con destino a todas las entidades, incluyendo los organismos de control.

Un reto adicional consiste en lograr facilitar el acceso a los proveedores al mercado de compras, lo que aumenta la transparencia y democratiza la ejecución de los recursos públicos. Para lograr esto es necesario que se optimicen los recursos que hoy en día existen para sostener los sistemas de información y las actividades asociadas al proceso de selección, evitando que sean los proveedores los que asuman indirectamente los costos de operación del sistema.

⁵ Probidad III Encuesta de percepción empresarial sobre corrupción que se puede consultar en <http://www.probidad.org.co/Documentos/PROBIDADIII4.pdf>

⁶ El texto de este documento se puede consultar en: http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=761

De igual manera es relevante determinar la entidad pública que se debe hacer cargo de la operación del Sistema de Contratación. Aunque el esquema de tercerización es la opción escogida para este proyecto, aún no se ha establecido la entidad pública responsable de la operación. Adicionalmente existe una discusión abierta sobre las implicaciones éticas y potenciales conflictos de interés para el proveedor de los servicios de outsourcing cuando éste se comporte como participante en un proceso de compra pública administrado por el sistema de información que se encuentra bajo su cuidado. Independientemente de todas las medidas de seguridad técnicas que se adopten para garantizar la confidencialidad de la información siempre existirán escenarios que generen estas preocupaciones.

En ese sentido, se está analizando la definición del instrumento apropiado (entidad pública o semipública) que se encargue de la operación de sistemas de información de este tipo y que pueda prestar el servicio de operación y mantenimiento de esta plataforma que es transversal a todo el Estado, en un esquema que no deje lugar a reparos en materia de transparencia.

En vista de que históricamente el desempeño de la administración pública colombiana no ha sido el mejor en cuanto a la provisión de servicios a los ciudadanos, el actual gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, a través de su Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, estableció como uno de sus objetivos el incremento de la transparencia y eficiencia del Estado, mediante la aplicación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP).

En desarrollo del PRAP se adelantan una serie de reformas de carácter transversal, las cuales pretenden superar problemas estructurales de dicha Administración. Dentro de estas reformas trasversales, al Ministerio de Comunicaciones, a través de la Agenda de Conectividad le corresponde el componente *integración de la información para la gestión pública*, el cual busca hacer más confiable, oportuna, unificada y transparente la información entre entidades y hacia los ciudadanos, relacionada con trámites, servicios y contratación pública. Por lo tanto, en el marco del proyecto PRAP, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se estructuró el componente de e-Procurement para la adquisición y puesta en operación de un sistema de información que propicie una mayor eficiencia y transparencia en la contratación pública, proporcione a los encargados de compras herramientas tecnológicas que hagan expedita la adquisición de bienes y servicios, sirva de apoyo a la digitalización del expediente de compras y la divulgación de las reglas del proceso de selección a través de medios electrónicos, para lo cual el sistema debe generar una información completa sobre el proceso de selección y la ejecución de los contratos que facilite también la posibilidad de que los ciudadanos realicen control social. Con este sistema se cumpliría con la fase interactiva y transaccional prevista en el Documento Conpes 3249 de 2003.

Este sistema tiene como punto de arranque los desarrollos alcanzados hasta el momento por otras entidades estatales, en especial por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal SICE de la Contraloría General de la República que se orienta al control de la gestión contractual para asegurar transparencia y una adecuada ejecución de los recursos públicos.

El objetivo es que los nuevos desarrollos que se realicen para apoyar la gestión de la contratación se encuentren totalmente armonizados con los sistemas de información existentes, para unificar la información, evitar la duplicidad de esfuerzos por parte de las

entidades en la alimentación de la información y la diversidad de sitios a los que deben ingresar los ciudadanos para acceder a datos sobre contratación.

El sistema se implementará por etapas, previendo en una primera instancia la incorporación de mecanismos que permitan perfeccionar la divulgación por este medio de la información relacionada con la contratación pública, recogiendo en este esfuerzo el trabajo que viene realizando el Portal de Contratación.

En una segunda etapa, el sistema pondrá a disposición de los funcionarios encargados de realizar adquisiciones una serie de mecanismos para interactuar en línea con los proveedores, como son las subasta inversas, compras a través de catálogo, entre otros posibles.

Los lineamientos generales que se desarrollarán en el sistema electrónico de compras son:

- Ambiente público a través de la utilización de un canal de comunicación abierto (Internet)
- Acceso gratuito para los ciudadanos y proveedores.
- Herramienta para que las entidades gestionen el contrato y el proceso de selección digitalmente.
- Publicación y registro de contratos.
- Utilización del Registro de Proveedores de las Cámaras de Comercio que permite identificar a los actores privados que interactúan con el Sistema.
- Adopción de un catálogo de bienes y servicios para estandarizar la identificación de los objetos que se transan en el sistema.
- Seguimiento y control en línea a los procesos de contratación.
- Herramienta gerencial para proporcionar información adecuada para la toma de decisiones para el Gobierno y para los responsables de adquisiciones.
- Catálogos de proveedores. Ofertas específicas de los proveedores para las entidades que integran el sistema.
- Contratos marco. Acuerdos generales sobre precio y niveles de servicio del Estado con un proveedor específico.
- Administración documental.

La contratación para la implementación de esta herramienta se realizará a través de una licitación pública internacional que se realizará este año. Se estima que la etapa 1 del sistema se encuentre en operación en noviembre de 2006.

En materia de contratación electrónica, aunque los avances pueden ser incipientes comparados con otros países en donde ya existen soluciones de E-Procurement en plena marcha, la experiencia que se ha acumulado en los diferentes sistemas de información permitió avanzar en la generación de cambio cultural sobre la utilización de medios electrónicos en la gestión pública y abrir la puertas de la información de cada entidad pública a todos los ciudadanos. Estos avances facilitarán la asimilación del sistema que se implemente para contratación pública permitiendo que en un período de tiempo relativamente corto las entidades lo adopten utilicen sus funcionalidades en forma más eficiente. Sin embargo, en este tema queda un camino importante por recorrer para alcanzar un manejo de expedientes 100% electrónicos con un manejo de información mucho más eficiente que en la actualidad.

Existen grandes expectativas sobre el impacto que pueda tener en las finanzas públicas el mejoramiento de la eficiencia y transparencia en la contratación del gobierno, dado que en experiencias de otros países se han encontrado ahorros en gastos agregados hasta del 10%⁷.

En ese orden de ideas, se encuentran asegurados los esfuerzos para continuar impulsando este proyecto y se proyecta que en 2007 la totalidad de entidades de la administración pública nacional estén utilizando la herramienta transaccional, manejando expedientes 100% electrónicos y realizando una gestión mucho más eficiente.

Adicionalmente, existe un plan denominado “Visión Colombia II Centenario” que busca alcanzar una serie de metas para 2019, año en que se cumple el segundo centenario de la independencia del país. En este documento, que aún se encuentra en la discusión planteado por el Gobierno Nacional, se propone la meta de consolidar un Gobierno para el ciudadano y se espera que para 2010 se realicen compras y transacciones en línea por las entidades del orden nacional y que para 2019 esto lo realicen todas las entidades públicas del país.

4.2 Contacto con el ciudadano

En el propósito de mejorar el flujo de información entre la administración pública y el ciudadano y/o empresa a través del uso de TIC, con el fin de que los trámites electrónicos generen un beneficio superior al que recibirían los ciudadanos y/o empresas de desarrollar el mismo trámite en forma física, es preciso rediseñar los modelos de gerencia pública en dos Niveles:

1. Nivel Global de la Administración Pública.
2. Nivel cada Entidad Pública.

Nivel Global de la Administración Pública

En Colombia, la Administración Pública está organizada en un número de sectores que a su vez están integrados por un gran número de Entidades Públicas. Cada Entidad Pública ofrece un número de trámites según el tema de su competencia.

En una Administración Pública centrada en el ciudadano y en la empresa, los procesos de los trámites de las Entidades Públicas se diseñan con base en:

-La relación del trámite con otros trámites de la Administración Pública. De este modo, un trámite hace parte de una cadena de trámites que se extiende de los límites de cada Sector y/o Entidad Pública. Por esta razón, se debe observar el vínculo entre un trámite y el conjunto de trámites que integran un proceso transversal (más allá de una Entidad y/o Sector) de la Administración Pública.

-La integración, coordinación y/o cooperación entre las Entidades que componen la Administración Pública. Es decir, considerando la interoperabilidad que debe existir entre distintas Entidades Públicas que intervienen directa o indirectamente en el Trámite con el fin de no solicitarle al ciudadano información que ya está en poder de otras Entidades.

-Elementos de uso común que facilitan, fomentan y optimizan la racionalización de trámites.

⁷ De acuerdo con el documento Conpes 3249 de 2003 la contratación pública asciende aproximadamente al 11% del PIB.

(Ej. identificación única del ciudadano.)

-Estándares de trámites y de atención al ciudadano y/o empresa.

A pesar de los avances recientes, aun es ostensible en la administración pública colombiana la falta de afianzamiento de todo lo anterior. En este contexto, desde el Nivel Global de la Administración Pública, la automatización de trámites se ha abordado prioritariamente sin tener una visión sistémica y sinérgica de la Administración Pública. En efecto, prevalece el Modelo según el cual cada Entidad Pública automatiza los trámites que le corresponden sin examinar transversalmente la relación del trámite con otros trámites de otras Entidades, sin considerar la consulta a otros sistemas de información existentes en otras entidades, sin compartir recursos y sin uniformidad. Esto obedece fundamentalmente a la falta de una instancia que se encargue de liderar un enfoque de proceso de trámites que va más allá de los límites de cada entidad, centrado en convertir en cada institución en parte de un proceso más amplio e integral de servicio a la comunidad.

Nivel de cada Entidad Pública

Al interior de cada Entidad Pública es común que se repita la misma lógica de fragmentación de procesos, sistemas, recursos y estándares. Adicionalmente, en las Entidades Públicas prevalecen paradigmas que afectan la automatización efectiva de trámites. Algunos de los paradigmas más representativos, ilustrados con frases de uso frecuente son los siguientes:

- “Necesito el documento físico para archivarlo: El ámbito histórico ha desarrollado una cultura en la cual generalmente se le otorga más importancia al papel, que al contenido del mismo.

- “Envíeme el documento *escaneado*”. La automatización de trámites apunta a lograr que los ciudadanos puedan realizar todos los pasos de un trámite a través de medios electrónicos. Cuando un ciudadano realiza un trámite a través de medios físicos, él debe probar con documentos físicos que cumple con los requisitos exigidos. Cuando el trámite se ofrece a través de medios electrónicos, como Internet, el ciudadano no debería tener que aportar documentos para probar que cumple con los requisitos. En un ambiente electrónico, la Entidad ante la cual el ciudadano está realizando el trámite debe ser el encargado de comprobar la exactitud de los datos presentados por el ciudadano. Al revés de la situación actual, donde es el ciudadano quien tiene que demostrar, con papeleo, lo que es. Esto supone que el ciudadano no debe aportar documentos que ya están en poder de otras Entidades Públicas, sea cual sea, ni en forma física ni *escaneado*. Para ello, es preciso que las soluciones que apuntan a automatizar trámites contemplen el intercambien información con los Sistemas de Información de otras Entidades Públicas. Para lograr lo anterior, es necesario conocer la información requerida (entradas) y la información obtenida como resultado de desarrollar el trámite (salidas), y a partir de ellas modelar el flujo de información entre las entidades. En últimas, la interoperabilidad entre Sistema de Información de la Administración Pública apunta a que el ciudadano deje de ser el tramitador de las Entidades Públicas.

- “No todo es automatizable, la huella y el sello es importante”. Esto obedece al temor al cambio.

- “Son tantas y tan urgentes las prioridades del presente, que la automatización de trámites es cosa del futuro”. Lo anterior se manifiesta en la ausencia de una instrucción precisa de la dirección de las Entidades de incorporar la automatización de trámites en el marco de los proyectos estratégicos y de asignación de un responsable para liderar el proceso.

- “La automatización de trámites es responsabilidad del área de Sistemas.” Esto obedece a que la Entidad entiende la automatización de trámites como un reto tecnológico del Jefe de Sistemas y no como un reto Multidisciplinario que requiere del trabajo coordinado de múltiples áreas de la Entidad con un enfoque orientado a los servicios que se ofrecen al ciudadano, más que en soluciones de fortalecimiento de infraestructura tecnológica.

- “Aun cuando esa Entidad tiene esos datos, nosotros necesitamos construir un sistema de información que los capture de otra manera”. Esto obedece a la creencia de que de la información da poder; no se debe compartir.

- “Es que así es como funciona la Entidad”. La racionalidad predominante detrás de la automatización de trámites se subordina a la lógica de estructura y operación de la Entidad, y no son la respuesta a las necesidades y prioridades de los ciudadanos y/o empresas.

La tecnología, vista erróneamente como un fin en sí misma se manifiesta en la secuencia lógica de la automatización que sigue el siguiente orden:



En lugar del que sería más lógico:



Este hecho ha generado en muchos casos la automatización de la ineficiencia y la automatización parcial del proceso de un trámite.

Con el fin de contribuir a resolver la anterior problemática, el Gobierno Nacional diseñó en el año 2004, una Política de Racionalización y Automatización de Trámites. En el marco de esta política, se creó una instancia de coordinación interinstitucional de la racionalización y automatización de trámites denominado el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT) con el fin de velar por una visión sistémica y sinérgica de la racionalización y automatización de trámites.

En el marco del GRAT, a la Agenda de Conectividad le corresponde Impulsar la oferta de Trámites a través de medios electrónicos y facilitar el acceso e interacción de ciudadanos y empresas con los trámites automatizados. En el marco del proyecto PRAP se estructuró el componente denominado “Portal de Servicios – Trámites Electrónicos”.

En el marco de este proyecto se pretende:

- Apoyar la definición del marco legal e institucional de la Automatización de Trámites de la Administración Pública a través de la expedición de normatividad y documentos de política.
- Apoyar al GRAT en establecer las relaciones de precedencia de los trámites.
- Guiar la oferta electrónica de los trámites de la Administración Pública a través de

- seminarios y la elaboración de instructivos que orienten esta labor.
- Asegurar la oferta electrónica de un mínimo de trámites de alto impacto socio-económico a través del desarrollo y donación de aplicaciones multicanal para dichos trámites.
 - Apoyar al Gobierno Nacional en la definición, construcción e implementación de elementos de uso común que facilitan, fomentan y optimizan la automatización de trámites. (Ej. identificación única del ciudadano, Pago y Firma Electrónica..)
 - Estandarizar la oferta electrónica de información y de interacción de los trámites de la Administración Pública a través de la definición y seguimiento de un documento de política y estándares que ordene la situación actual.
 - Crear un Centro de Contacto de Ciudadano de acceso Multicanal (Internet, Teléfono...) a la Información y Trámites de la Administración Pública Nacional.
 - Diseñar y desarrollar una campaña para comunicar a los ciudadanos y empresarios, la existencia y beneficios de los trámites electrónicos.

Dentro de los logros, cabe resaltar la creación del marco legal e Institucional de la Racionalización y Automatización de Trámites de la Administración Pública al impulsar la expedición de la Ley No. 962 de 2005 de 8 de julio de 2005 “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos” (conocida como la Ley Anti-Trámites).

Se ha logrado guiar la oferta electrónica de los trámites de la Administración Pública a través de seminarios e Instructivos que han orientaron esta labor. Como resultado, a la fecha existe la posibilidad de presentar una petición, queja y/o relamo ante el 100% de las Entidades Públicas del Orden Nacional a través de Internet, y de adelantar más de 600 trámites y servicios.

De los trámites ofrecidos en Internet, se pueden destacar el siguiente ejemplo: En coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se creó la Ventanilla Única de Comercio Exterior⁸. Esta Ventanilla le permite al usuario tramitar, a través de Internet y de manera simultanea ante las diferentes entidades competentes, las autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos que se exigen para la realización de las operaciones de exportación. En resumen, VUCE ofrece la posibilidad al Exportador de desarrollar 61 trámites de exportación, de realizar seguimiento a los trámites iniciados y de realizar los pagos correspondientes en un solo sitio en Internet. Y, a través del Formulario Único se Comercio Exterior, se ofrece el registro único para desarrollar los trámites de comercio exterior. Con lo anterior, se unifican 18 formularios. Esto representa depuración y no duplicación de la Información solicitada al exportador. Se identificaron y automatizaron las cadenas que integran 61 trámites de comercio exterior de 18 Entidades Públicas de múltiples sectores administrativos. El objetivo del proyecto consiste en mejorar significativa la calidad y agilidad de las operaciones de comercio exterior eliminando barreras operativas para exportar, incrementando la competitividad de las Empresas y por ende, del país.

Se ha logrado asegurar la oferta electrónica de un mínimo de trámites de alto impacto socio-económico a través del desarrollo y donación de aplicaciones multicanal de dichos trámites. En este sentido, se creó un procedimiento denominado “Candidatización” a través del cual

⁸ <http://www.vuce.gov.co>

las Entidades tienen la oportunidad de obtener apoyo técnico y económico para volver electrónicos los trámites de alto impacto socio económico que por razones presupuestales de las Entidades no podrían ser automatizados.

A la luz de la experiencia adquirida se ha entendido que el ciudadano debe ser concebido como el activo más valioso de la Administración Pública, y por lo tanto la mejora de la prestación de trámites públicos debe ser abordada como una alta prioridad. Es preciso reconocer en la tecnología una herramienta fundamental en este propósito, interiorizando que la capacidad de cambio de la automatización de trámites, más allá de la tecnología, reside en una nueva “forma de hacer” dentro de la Administración Pública. Finalmente se debe reconocer en el Servidor Público al aliado fundamental en esta labora, y por lo tanto, considerar fundamental inculcar el cambio cultural en todos los niveles de la organización hacia la calidad en el trato y el servicio global.

Hacia el futuro, se debe definir un modelo objetivo que sirva de referencia para el lanzamiento de iniciativas comunes a todas las Entidades. Sus principios fundamentales deberían ser los siguientes:

- El modelo debe fomentar la visión unificada de la Administración por parte del ciudadano.
- El modelo debe facilitar la reutilización de componentes básicos (horizontales, tanto funcionales como técnicos) de necesidad común, evitando la multiplicidad de esfuerzos y costos, a la vez que se consigue una estandarización de dichos elementos.
- En este mismo sentido, el modelo debe incorporar recursos de uso común, orientados a la prestación de servicios (verticales) que faciliten la automatización de trámites a aquellas Entidades con menores recursos tecnológicos o financieros.
- El modelo debe disponer los mecanismos de interoperabilidad e integración necesarios para dar respuesta a los principios de transversalidad exigidos por la visión del ciudadano.
- El modelo ha de estar basado en un esquema de adhesión, que permita ir creciendo de forma gradual, según el grado de desarrollo tecnológico de cada Entidad.
- El modelo ha de contemplar y desarrollar los componentes no tecnológicos (legislativos, normativos, organizacionales y tecnológicos) tanto a nivel de diseño como de implementación.
- El modelo ha de alcanzar un equilibrio adecuado entre la eficiencia operativa y la privacidad de los ciudadanos, garantizando en todo caso los niveles suficientes en relación con esta última.

4.3 Eficiencia: e-Gob territorial y Plataforma transversal

En relación con el mejoramiento de la eficiencia, el gobierno está desarrollando entre otras iniciativas los dos macroyectos que se presentan a continuación: apoyo a las municipios (especialmente aquellos con menor número de habitantes y mayor índice de pobreza), en la incorporación de tecnologías de información; y el diseño y construcción de una plataforma centralizada para procesos tecnológicos transversales, acompañada de una red de telecomunicaciones de gobierno en su fase inicial.

Apoyo a Municipios.

La Constitución Política de 1991, en su artículo primero señala:

“ARTICULO 1. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

A partir de la Constitución Política de 1991, Colombia emprende un fuerte proceso de descentralización que cambia las relaciones entre la Nación y los entes territoriales, dándole a éstos últimos gran autonomía sobre el manejo de sus recursos. Lo anterior, sumado al fenómeno de la globalización, escenario que supone en muchos casos ventajas para el desarrollo, pero riesgos para los municipios, le impuso a las entidades territoriales el reto de convertirse en instituciones fuertes interiormente y capaces de atender las demandas ciudadanas.

En un país como Colombia en donde existen 1098 municipios de los cuales el 90% están ubicados en la categoría 5 o 6, de acuerdo con la Ley 617 de 2000, es indiscutible que la organización interna de la alcaldía resulta vital para el fortalecimiento de las dinámicas de interacción con la ciudadanía, si se quiere cumplir con los fines que la ley y la ciudadanía le imponen a un municipio.

En lo que al sector gobierno se refiere, la Agenda de Conectividad ha encontrado las siguientes características:

- Existencia de procesos complejos de gestión al interior de las alcaldías, que deben ser sistematizados.
- Necesidades que varían de un municipio a otro debido a la gran diversidad de normas existentes.
- Diferentes niveles de capacidad y uso de la tecnología.
- Una continua y creciente necesidad de comunicar al gobierno municipal con el gobierno central.

Por ello, la oferta de servicios en este campo está centrada en la construcción de un modelo de gestión gubernamental que permita integrar los sistemas internos de gestión de la alcaldía, para ponerlos al servicio de la comunidad por distintos canales de comunicación. Se busca brindar una solución integral que incluya los aspectos administrativos, contables, financieros, técnicos y de comunicación de la alcaldía, con el fin de facilitar la interacción permanente entre el gobierno y la ciudadanía, simplificar los procesos administrativos y prestar más y mejores servicios. En suma, se busca dotar al municipio de las herramientas necesarias que le permitan cumplir con las funciones inherentes a su competencia, disminuyendo la distancia entre los responsables de las decisiones y la población y los niveles de información entre el orden nacional y territorial.

Lo que se pretende es que mediante el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicaciones, las administraciones públicas locales puedan llegar a construir un gobierno electrónico. ¿Qué se entiende entonces por este concepto? “Un gobierno electrónico es aquel que mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación TIC’s, promueve un gobierno eficiente y efectivo, facilita en gran medida el acceso a los servicios del Estado, permite un mayor acceso público a la información, y vuelve

al gobierno responsable frente a sus ciudadanos al **rendir cuentas**”⁹. Se trata de que cualquier persona pueda encontrar todos los servicios del Estado en un mismo sitio, sin que esto signifique que el ciudadano tenga que dar extensos y complejos recorridos por la administración pública. Con este propósito, dentro de las actividades que deben realizar los gobiernos locales está el de mejorar su gestión interna, la difusión masiva de la información sobre los actos del gobierno, así como la prestación de más y mejores servicios a los ciudadanos, 24 horas al día los 7 días de la semana.

En este orden de ideas, el proyecto “GOBIERNO EN LÍNEA TERRITORIAL”, pretende, sin desconocer las particularidades de cada alcaldía, servir de motor de desarrollo y ofrecer unas herramientas tecnológicas comunes a las administraciones públicas, para que éstas mejoren su gestión interna, así como la prestación de los servicios a la ciudadanía. No obstante, en todo este proceso de transformación no se pueden dejar de lado los procesos de sensibilización y capacitación a los ciudadanos y a los servidores públicos. Es necesario generar confianza en el gobierno electrónico, en la oportunidad de sus procesos, así como en los esquemas de seguridad que se implementen, y para este fin se requiere la movilización del Estado para crear esta conciencia. De igual forma, es imperativo lograr que quienes trabajan para la administración pública comprendan que en las tecnologías y los medios virtuales encuentran una gran oportunidad para hacer una gestión eficaz y eficiente.

Por lo anterior, se consideró de vital importancia empezar a trabajar en la articulación de la oferta institucional de diversas entidades del gobierno con el fin de llegar en forma coordinada y solidaria a los actores públicos municipales¹⁰, buscando no sólo un mayor impacto social sino, una racionalización de los recursos existentes. Este resultado es la construcción del proyecto “GOBIERNO EN LÍNEA TERRITORIAL”, con el cual se espera llevar conectividad, computadores, contenidos y acompañamiento a entidades territoriales, de acuerdo con las condiciones tecnológicas que se encuentren en cada uno de estos.

Se han determinado los siguientes riesgos:

- Falta de compromiso de alcaldías y gobernaciones para participar en el proyecto: Las acciones e inversiones de la Agenda de Conectividad estarán supeditadas a la firma de un convenio con cada entidad territorial. Dicho convenio establece las responsabilidades de las entidades y las consecuencias de su incumplimiento.
- Recursos insuficientes para financiar los componentes de Mejoramiento de la gestión y Servicios para atención en línea de trámites e información a la ciudadanía en las entidades territoriales de segundo orden, lo que limitaría el impacto del proyecto en gestión y atención de trámites a la ciudadanía. Al respecto la financiación de los proyectos será compartida por las entidades territoriales, los ministerios involucrados y la Agenda de Conectividad. En caso que los recursos sean insuficientes, se reducirá la cobertura del proyecto en el componente de “Mejoramiento de la gestión”.
- Falta de articulación de los actores que intervienen en la definición de los requerimientos de los sistemas de información territorial. En este sentido, las acciones

⁹ Adaptado y traducido de: Pacific council on International Policy, [Roadmap for E-Government in the Developing World: 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves](#). En: www.pacificcouncil.org

¹⁰ En esta iniciativa se está trabajando con otros programas del Ministerio de Comunicaciones como COMPUTADORES PARA EDUCAR y COMPARTEL. Adicionalmente, se han coordinado esfuerzos con los Ministerios de Protección Social, Educación Nacional, y de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal, la Vicepresidencia de la República y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, entre otros.

e inversiones de la Agenda estarán supeditadas a la firma de convenios con los ministerios, que incluyen cofinanciación y responsabilidad en la gerencia y supervisión de los proyectos.

Con el soporte del convenio, el Ministerio de Comunicaciones proveerá mediante los programas Agenda de Conectividad y Compartel, en una primera fase en curso a 624 alcaldías. Las alcaldías contarán con acceso a Internet, a las aplicaciones centralizadas y redes de datos locales que les permitan mejorar su gestión y transparencia. Mediante la utilización del “Sistema de Rendición de Cuentas del Alcalde Municipal”, la alcaldía contará con un sitio WEB, mediante el cual presentará y mantendrá actualizada la información del municipio. Como parte de la información que se presentará al municipio se encuentran los resultados de la gestión de la Alcaldía, información de los procesos de contratación, información de los trámites y servicios que presta a la ciudadanía.

Por su parte, la Agenda de Conectividad se hará responsable del hospedaje (*hosting*) para alcaldías que no cuenten con el servicio, el cual tiene como fin proveer servicios de almacenamiento y administración de las páginas web de las alcaldías, para así asegurar su acceso y disponibilidad por parte de los ciudadanos. Adicionalmente, se proveerá a las alcaldías con cuentas de correo electrónico institucional, con lo cual se podrá ir montando una Red de Comunicaciones Oficiales entre los Gobiernos Central, Departamental y Municipal.

Adaptando la estrategia de acompañamiento que el Programa Computadores para Educar ha utilizado exitosamente, se ha definido hacer una etapa inicial de capacitación y acompañamiento para las 624 alcaldías beneficiarias del proyecto GeL-T que consta de cinco aspectos:

- Capacitación y organización, que incluirá la capacitación básica de los funcionarios que utilizarán la dotación y el enlace en el uso de Internet, sistema operativo, software de oficina, software antivirus y correo electrónico; la organización de formatos e instrumentos para llevar la hoja de vida de los equipos recibidos, hacer las entradas de inventario e implantar los procedimientos para la utilización de los servicios de garantía y mesa de ayuda.
- Diseño e implantación de herramientas sencillas de apoyo a la gestión y a la atención de la ciudadanía.
- Apoyo para la publicación de la primera versión de la página web de la alcaldía utilizando la herramienta de “Rendición de cuentas” y el servicio de hospedaje que la Agenda de Conectividad proveerá a las alcaldías (ver componente de Infraestructura).
- Hacer el diagnóstico de la situación de atención al ciudadano y evaluar el estado de tecnología informática de soporte a la gestión de los sectores prioritarios (educación, salud, desarrollo empresarial, vivienda y finanzas).

Previendo las diferencias en desarrollo tecnológico de las alcaldías, en especial en habilidades para el uso de herramientas como Internet y software ofimática y en el uso de sistemas de información de apoyo a la gestión, los asesores responsables de hacer la capacitación y acompañamiento tendrán especial cuidado en identificar el punto de partida de cada alcaldía y adaptar las herramientas y metodologías según sus necesidades.

Posterior a esta etapa inicial, la capacitación y acompañamiento estarán ligadas a la implementación de sistemas de información de apoyo a la gestión de los municipios en los sectores prioritarios.

El componente de divulgación y sensibilización será fundamental para presentar el proyecto GeL-T a mandatarios y funcionarios de las entidades territoriales y difundir a los ciudadanos los beneficios que tendrán al contar con servicios de información y trámites electrónicos.

El componente se desarrollará a lo largo de los tres años del proyecto y acompañará las etapas iniciales de instalación de infraestructura, la implementación de servicios y la difusión de los logros en cuanto a mejor servicio a la ciudadanía, participación ciudadana y mejoras en eficiencia y transparencia en la gestión de las entidades territoriales.

Dentro del aprendizaje en la realización del proyecto está la identificación de serios problemas de comunicación e integración de ciertos municipios apartados. También se ha encontrado dificultad en conseguir la participación del alcalde en el proyecto. También es preciso destacar las dificultades operativas de adelantar tantos frentes de manera simultáneas.

Para los próximos años se espera continuar con el fortalecimiento de las administraciones municipales, incorporando el diseño y desarrollo de sistemas de gestión que permitan que la alcaldía, gradualmente, vaya incorporando servicios y trámites al ciudadano utilizando TICs, con lo cual se logre que la interacción del estado ciudadano se lleve a cabo siete días a la semana 24 horas al día.

Otro gran reto, es el de generar los mecanismos que permitan la creación de tejido social en torno al uso de las TICs, con lo cual la ciudadanía incorpore entre sus habilidades el uso de TICs, en su relación con el estado. Para esto se desarrollarán servicios, utilizando la infraestructura ya montada por Compartel, Departamentos y Municipios, creando un servicio que permita el acceso a Ventanilla Virtual, utilizando Internet y otras tecnologías de comunicaciones.

El propósito final del proyecto es recorrer el camino que permita que los ciudadanos puedan interactuar de forma eficiente, oportuna y permanentemente con el Estado.

Plataforma Transversal

Dentro de la plataforma transversal de gobierno, se incluyen varios desarrollos simultáneos en los diferentes niveles descritos en la estrategia: Se destacan la red de telecomunicaciones (Red de Alta Velocidad del Estado Colombiano) y el Centro de Datos y servicios transversales.

Red de Alta Velocidad del Estado Colombiano (RAVEC)

Actualmente la mayoría de las entidades del Gobierno están interconectadas a través de Internet; otras entidades están interconectadas a través de redes exclusivas para uso de sistemas específicos como el Sistema de Información Financiera y de otras redes similares, pero este cubrimiento está lejos de ser general. Algunas simplemente están aisladas.

Para una adecuada gestión pública, la infraestructura de conectividad para interconectar los sistemas de información de las entidades del Estado debe asegurar la disponibilidad de los canales, así como el flujo e intercambio de información con niveles de calidad y de servicio adecuados.

Al utilizar redes públicas como Internet, no es posible garantizar ni la disponibilidad de los canales ni el flujo adecuado de datos, debido a que los canales de transporte que usa Internet no están bajo el control de una sola organización y son compartidos por todos sus usuarios (gubernamentales y no gubernamentales); por lo tanto, no existen formas de garantizar la disponibilidad de los enlaces ni un ancho de banda mínimo disponible que permita una conexión con niveles de servicio adecuados para el tráfico entre las entidades del Estado.

Para garantizar la disponibilidad de los canales y el flujo adecuado de datos, es necesario contar con una red con características de alta disponibilidad y con un ancho de banda reservado exclusivamente para las entidades del Estado, de tal manera que esté destinado a transportar datos únicamente entre ellas, y la información viaje de manera oportuna, rápida y segura.

La seguridad es otra preocupación importante a la hora de utilizar la Internet pública para cursar información sensible. Al utilizar redes públicas, existe un riesgo alto de que la información pueda llegar a ser interceptada y manipulada por terceros. Para garantizar el flujo seguro de datos, es necesario contar con una red privada virtual, en la cual viajen exclusivamente datos de las entidades del Estado, y que estos datos viajen cifrados para reducir al máximo la posibilidad de que la información pueda ser interceptada e interpretada por terceros. La primera fase de esta red entrará en servicio en la ciudad de Bogotá en el curso del presente trimestre.

Centro de Datos y Servicios Transversales

El uso de la tecnología se encuentra orientado en su gran mayoría a solucionar aspectos específicos de una entidad, no de un conjunto de entidades, y sobre todo con elementos tecnológicos que dificultan su integración.

En lo referente a la tecnología ofrecida, se presenta una brecha tecnológica entre entidades del Estado, donde se encuentran entidades con los recursos necesarios de inversión en TICS que resuelven sus problemas individuales de una forma adecuada, pero en ocasiones sobredimensionada. Por otro lado, hay entidades pequeñas que no disponen de los recursos necesarios de inversión en TICS y que cuentan con una infraestructura que no cumple con las necesidades mínimas para su operación.

En cuanto a las tecnologías de escala se refiere, en la actualidad cada entidad del Estado contrata productos y servicios de tecnología de manera independiente. Evidentemente, la agregación de demanda y la contratación y utilización compartida de recursos de tecnología conllevaría a una disminución de costos, al permitir la adquisición de grandes volúmenes de productos y servicios de manera conjunta, y al permitir una posición de negociación en bloque del Estado frente a los proveedores de TICs.

El centro de Datos y Servicios de Base provee niveles adecuados de calidad de servicio,

soporte, mantenimiento, disponibilidad, continuidad del negocio, seguridad física e informática, características imprescindibles para garantizar la adecuada operación de los sistemas de información que constituyen Gobierno en Línea, así como para algunos sistemas de información de entidades del Estado, que por su naturaleza requieren los niveles de servicio y de seguridad que provee el centro de datos.

Una de las aplicaciones más importantes es la plataforma de interoperabilidad. Debido a que las entidades han adquirido sistemas de información con diferentes arquitecturas y diferentes tecnologías, estos sistemas de información no siempre son compatibles, y debido a ello no pueden comunicarse. Para garantizar un adecuado flujo de información y de interacción entre los sistemas de información de las entidades del Estado, se hace necesario implementar un lenguaje común a todos los sistemas de información, y traductores intermediarios que permitan que sistemas de información incompatibles puedan comunicarse adecuadamente usando este lenguaje. El lenguaje común, y los traductores intermediarios constituyen el componente de Interoperabilidad de la Intranet Gubernamental, que permite a cualquier sistema de información comunicarse con cualquier otro de manera adecuada.

Adicionalmente, no se dispone de la información en el momento indicado y con la calidad adecuada esperada que permita tomar decisiones en todos los niveles desde definición de estrategias, políticas y aspectos técnicos que ayuden al desarrollo del país. Lo anterior ocasiona que sea imposible conocer la validez de la información de la cual dispone cada entidad ya sea por problemas de replicación de la información, por falta de interacción entre las entidades o simplemente por el volumen de la información tratada.

También la falta de conocimiento en la tecnología, la penetración de ella y por lo tanto los “miedos” causados por no entender lo que significa utilizarla. Así, existen aspectos relacionados con la falta de credibilidad que tiene todavía para muchos ciudadanos, empresas y funcionarios públicos los documentos electrónicos, que en el momento actual se observan todavía como un elemento con valor agregado mínimo ya que se sigue considerando el papel como algo indispensable dado que es la forma de demostrar que efectivamente se desarrollaron las tareas, se obtuvo un permiso, se realizó la denuncia respectiva y cualquier otro aspecto que tenga connotaciones legales.

Por último, la reticencia de los funcionarios públicos para modificar la forma en que realizan sus tareas y procesos. El cambio implica que las instancias gerenciales de cada agencia deben ayudar a que sus empleados conozcan las facilidades otorgadas para desarrollar sus actividades y el ahorro de tiempo que tienen.

5. CONCLUSIONES

Se ha podido apreciar que el reto de implantar tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública es complejo, debido a las múltiples necesidades que surgieron de manera repentina en un horizonte muy corto de tiempo y a las limitaciones que los países en desarrollo tienen en relación con recursos financieros y capital intelectual.

Para afrontar el reto, la definición clara de una estrategia, con focos bien definidos y proyectos delimitados, con metas e indicadores, acordes con la estrategia, se vuelve una necesidad. La dispersión es una amenaza latente para el éxito de la agenda nacional en este tema.

La articulación y coordinación es un elemento que debe ser explícitamente identificado dentro de la estrategia, para lo cual es necesario con frecuencia crear nuevos desarrollos organizacionales al interior de la función pública, identificando roles y responsabilidades. Un factor clave de éxito consiste en realizar diseños explícitos de estrategias de implementación cultural, dado que con frecuencia este aspecto ofrece las mayores amenazas al éxito de los proyectos de tecnología.

En el modelo colombiano se optó por la participación activa de los sectores en la incorporación de las TICs a la gestión, acompañada de una entidad enfocada en los temas transversales y de interoperabilidad. El esquema ha mostrado ventajas como el compromiso de ciertos sectores, pero dificultades reflejadas en la heterogeneidad del ritmo de avance, por lo que algunos sectores son más ágiles que otros.

No obstante modelos y estrategias, la incorporación de la tecnología de la información al gobierno es un compromiso que los países deben asumir para revolucionar la gestión pública y las relaciones del Estado con los ciudadanos, con el fin último de estimular el desarrollo socioeconómico y reducir la brecha entre las naciones desarrolladas y aquellas en vía de desarrollo..

Bibliografía

Documento CONPES 3072 de 2000.

<http://www.probidad.org.co/Documentos/PROBIDADIII4.pdf>

http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=761

Documento CONPES 3249 de 2003.

Documento CONPES 3292 de 2004.

Pacific council on International Policy, Roadmap for E-Government in the Developing World: 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves. En: www.pacificcouncil.org

Reseña Biográfica

Gustavo Adolfo Gómez Uribe es Director del Programa Agenda de Conectividad de Colombia. Gómez Uribe es ingeniero electrónico de la Universidad Javeriana, con maestría en Administración MBA de la Universidad de los Andes y egresado del programa de Alta Dirección Empresarial de la Universidad de la Sabana.

Se desempeñó como Superintendente delegado para Telecomunicaciones de la Superintendencia de Servicios Públicos; Gerente de Operaciones y Contratos de Lucent Technologies Colombia; Gerente de Operaciones y Proyectos de Larga Distancia de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB); fue Asesor Técnico de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) y Gerente de Cuenta y Proyectos de Ericsson de Colombia.

Datos de Contacto:

Dirección: Edificio Murillo Toro. Cra. 8 entre calles 12A y 13. Mezanine

Teléfono Oficina: (571) 3-44-22-70

Fax: (571) 3-44-22-48

Página web: www.agenda.gov.co

e- mail: gagomez@agenda.gov.co