The background of the cover is a composite image. The left side shows a person's hands holding a smartphone. The right side shows a computer monitor displaying a dashboard with various charts and graphs. The entire image is overlaid with a semi-transparent green filter.

LA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL A PARTIR DE LOS CASOS DE COLOMBIA Y CHILE: ANÁLISIS DEL DESARROLLO NORMATIVO

Periodo 2012 - 2019

*Cristian Camilo Álvarez Rondón
Mónica Liliana Calvo Caro*

LA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL A PARTIR DE LOS CASOS DE COLOMBIA Y CHILE: ANÁLISIS DEL DESARROLLO NORMATIVO

Cristian Camilo Álvarez Rondón*

Mónica Liliana Calvo Caro**

Resumen

* Administrador público, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Estudiante de Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Colombia. Analista de Normativa Territorial, Política y Medios Investigaciones SAS.

** Licenciada en Matemáticas, Universidad Pedagógica Nacional. Magister en Docencia de la Matemática, Universidad Pedagógica Nacional. Administradora pública, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Docente de aula, Secretaría de Educación del Distrito - SED

El gobierno digital es la adaptación del gobierno electrónico a las actuales necesidades de la sociedad y tiene por objetivo el estrechamiento de las relaciones Estado - Ciudadano a través de la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, para lograr la consolidación de la gobernanza, la gobernabilidad y la legitimidad, que cobró especial relevancia a partir de la pandemia por Covid-19. En este artículo se analiza la evolución del marco normativo en la transición del gobierno electrónico al gobierno digital y la posterior materialización en la política de Gobierno Digital, tanto en Chile como en Colombia, en el periodo comprendido entre 2012 y 2019. Se compara el desarrollo normativo de estos países debido a sus características similares, con un desarrollo asimétrico y discontinuo. En las conclusiones se argumenta por qué en Chile se logró avanzar hacia una política de Estado, mientras que en Colombia se mantuvo como una política de gobierno en el periodo de tiempo analizado.

Palabras clave

Gobierno digital, Colombia, Chile, Desarrollo normativo, tecnologías de la información y las comunicaciones.

Introducción

En este artículo se analiza y compara la evolución del concepto de gobierno digital y su concreción en el marco normativo de Chile y de Colombia, entre los años 2012 y 2019. El término desarrollo normativo hace referencia al marco normativo que se ha adoptado a lo largo del periodo de análisis y que permitió la materialización del gobierno digital como política. De la misma manera, se tiene en cuenta que las normas emitidas por los gobiernos durante las diferentes etapas del ciclo de política pública^{|1|} tienen un impacto que puede facilitar u obstaculizar sus resultados.

Los motivos por los cuales se seleccionaron estos dos casos de estudio para realizar el análisis son:

1. En la encuesta de la Organización de las Naciones Unidas sobre gobierno digital (ONU, 2020)^{|2|}. Chile ocupó el puesto 34 y Colombia el puesto 67 en el ranking mundial.
2. Pertenecen a la misma región y tienen características similares, en cuanto al modelo político y económico.
3. Hacen parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
4. Tanto Colombia como Chile han venido desarrollando la política de Gobierno Digital de manera heterogénea y con resultados disimiles.



En primer lugar, se presenta la evolución del concepto de gobierno electrónico hasta configurarse como gobierno digital, a partir de la revisión documental de fuentes primarias y secundarias. En segundo lugar, se aplicó el método cualitativo de estudio de caso (confirmador de teoría^{|3|}), para el desarrollo del gobierno digital en la normativa de los dos países.

1. Las etapas del ciclo de política pública son: la agenda, la formulación, la adopción de la decisión, la implementación y la evaluación.
2. E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Actions for Sustainable Development, en la cual este organismo mide los avances en la materia, de cada uno de los países. Para este artículo solo se tiene en cuenta el índice *E-Government Development Index* (EGDI), que mide: Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones (ITU), Índice de Capital Humano (HCI) e Índice de servicios en línea (OSI).
3. Tipología planteada por Liphart en 1971.

Así mismo, se establecieron como categorías de análisis: 1. Antecedentes, donde se revisó el tipo de normativa emitida previamente en materia de gobierno electrónico y su contenido, 2. Desarrollo normativo, en el cual se abordaron las normas sancionadas a partir de 2012 hasta 2019, en la transición de gobierno electrónico a gobierno digital.

En tercer lugar, se analizó comparativamente, tanto el desarrollo normativo individual como entre los dos países. El análisis conjunto se realizó a partir de los criterios de antecedentes normativos, si fue desarrollo deductivo o inductivo, materialización de la política, número y tipo de normas, el carácter vinculante de estas, responsables y, por último, el cambio semántico de los conceptos. Finalmente, se emiten conclusiones producto del análisis descrito anteriormente.

Gobierno digital: una aproximación al concepto

Es importante comprender cómo surge y evoluciona el concepto de gobierno digital a lo largo de las últimas tres décadas, con el fin de vislumbrar la forma como los países estudiados han transformado y adaptado su normativa a estos cambios y si la orientación de sus políticas se posiciona en gobierno digital o continúan en los propósitos del gobierno electrónico,

Orígenes del Gobierno Electrónico

La crisis del Estado en las décadas de los 80 y 90 propició que se buscaran nuevas formas de consolidar la democracia, fortalecer la gobernabilidad y la legitimidad (Sánchez, 2015). En este contexto, comienza a tomar fuerza el *Open Government* o Gobierno Abierto como parte del paradigma emergente de la Nueva Gestión Pública a nivel mundial, para dar solución a dicha crisis; por lo tanto, no consolidar este escenario implicaba acentuar la crisis y no superarla (Sánchez, 2015).

Del mismo modo, Ibarra (2017) plantea el gobierno abierto como:

[...] una respuesta a los problemas de las instituciones y las democracias actuales, profundizando el sistema democrático con mecanismos que permiten la rendición de cuentas de las autoridades, el acceso a la información pública, la participación de todos los sectores en la toma de decisiones y la colaboración en la solución de los problemas públicos (p. 182)

Como resultado, el Gobierno Abierto introdujo en los estados modernos la necesidad de consolidar la participación ciudadana, estrechar las relaciones Administración Pública - Ciudadanía, agilizar trámites y mejorar la transparencia en la gestión, principalmente a través de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Al respecto, Sánchez (2015) agrega:

Las Administraciones Públicas (AAPP, en adelante) han tenido que adaptarse a estos cambios, y han apostado por la aplicación de las TIC para la realización de trámites y servicios por parte de los ciudadanos y trabajadores públicos, es decir, se han aventurado a incorporar la denominada administración electrónica, lo que ha supuesto una modernización de las AAPP hasta nuestros días. (Sánchez 2015, p. 72)

A comienzos del siglo XXI, el concepto de gestión del Gobierno Electrónico estaba integrado al lenguaje de la administración pública en el mundo, como lo explican Naser y Cocha (2011). En ese sentido, los países de América Latina dieron un viraje hacia este modelo, causado por lo que Criado (2017) denomina la "Europeización" de las políticas públicas.

Igualmente, Criado resalta los esfuerzos de consolidación del Gobierno Electrónico en toda la región, que dieron origen en el año 2007 a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. |4|

Del Gobierno Electrónico al Gobierno Digital

El proceso de modernización del Estado ha estado en constante dinámica desde mediados de los años noventa, lo cual ha hecho que la política de Gobierno Electrónico lleve ese mismo ritmo de evolución y la ha llevado a transformarse de manera compleja y paulatina en lo que hoy se conoce como Gobierno Digital.

Dado que es difícil delimitar temporalmente esta transformación|5|, debido a la disparidad con la evolución y se implementó en diferentes países, en especial aquellos en vía de desarrollo, se propone identificar las diferencias a través de los objetivos, que denotan con claridad los cambios acaecidos.

4. Esta carta fue firmada por 21 países, dentro de los cuales destacan: Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, México y Portugal.

5. A pesar de que ya se venía planteado el concepto, la ONU comienza a introducir formalmente el concepto a mediados del año 2015, con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de la División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital (DPIDG), DAES. Por su parte la OCDE, comienza a insertar el concepto formalmente a través de *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* desde el año 2014.

Para Rodríguez (2004), el Gobierno Electrónico busca “aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual” (p. 5).

En esa misma línea, Vera (sf) plantea que tiene como objetivo “transformar la eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad de los intercambios de transacciones e información entre agencias gubernamentales y entre el gobierno y el ciudadano o empresas” (p. 27). En la misma corriente Naser y Cocha (2011) señalan que este busca “acercar al Estado y los ciudadanos y de fomentar su participación en las decisiones públicas” (p. 5), también agregan que pretende “[...]analizar los procesos de negocio de cada uno de los servicios públicos” (p. 8).

Por último, Lippez-De Castro et al (2016) parafraseando a Villoria y Ramírez (2013), lo enfoca hacia “mejorar la eficacia y la eficiencia de la actuación del gobierno mediante la entrega de información y la prestación de servicios”, y agrega que se puede asociar a “una idea de un gobierno transparente y que rinde cuentas” (p. 285). De igual forma, la Organización de Estados Americanos OEA (s.f) expresa como el principal objetivo “brindar mejores servicios al ciudadano e incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana”.

Por el contrario, el Gobierno Digital tiene objetivos mucho más amplios, que integran otros elementos, como lo plantean la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016): “fortalecer la gobernanza pública que puede contribuir a que los gobiernos sean más abiertos, eficaces y eficientes, además de permitir integrar las preferencias de los usuarios en el diseño y la prestación de los servicios públicos”, y “ofrecer nuevas formas de valor público ”[6] (p. 391)

Por su parte, MinTic propone como objetivo:

[...] el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público. Esto depende de un ecosistema de actores gubernamentales, ONG, empresas, asociaciones ciudadanas e individuos que dan soporte a la producción de y acceso a datos, servicios y contenido a través de interacciones con el gobierno. (MinTic 2019, p. 84)

6. Al respecto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) (sf) propone el valor público como: "garantía de derechos, la satisfacción de necesidades y la prestación de servicios de calidad".

El Gobierno Digital apunta a consolidar una sociedad que implemente la tecnología en diferentes aspectos de la vida, para fomentar la consolidación de la denominada Sociedad de la Información. Como lo sugiere Mintic (2020), este escenario pretende que se faciliten la creación, distribución y manipulación de información, con fuerte orientación al desarrollo y donde se favorezca crear, consultar, utilizar y compartir información y conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos mejoren su calidad de vida en un contexto de desarrollo sostenible.

En resumen, el Gobierno Digital va mucho más allá de entregar bienes y servicios, suministrar información, atención al público y realizar rendición de cuentas, que son las principales características del Gobierno Electrónico.

La experiencia chilena

A continuación, se presenta de manera sintética el desarrollo normativo en Chile, desde la normativa generada a finales del siglo XX, hasta el marco jurídico vigente en 2019.

Antecedentes de la política de Gobierno Digital

Chile ha propiciado diferentes aportes en materia de Gobierno Digital desde finales del siglo XX: inició con el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1996-2000), presentó el Libro Blanco de las Tic, que resaltó la importancia de avanzar hacia una sociedad de la información, como lo señala la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital (2013), lo cual desembocó en crear la primera base de datos de usuarios en las entidades públicas y la consolidación operativa de la División de Gobierno Digital[7].

Posteriormente, en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se adoptaron las directrices de la Primera Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información realizada en 2003, que dio como resultado el Plan de Acción 2004-2006, y se configuró como la primera hoja de ruta o Agenda Digital[8] que buscó articular las diferentes políticas alrededor de las Tic que hasta el momento se habían implementado en el país[9]. Así, “buscaba promover la universalización del acceso y la sofisticación del uso de las Tic, en especial a través de Internet, por parte de las personas instituciones y empresas, impulsando así su desarrollo sostenible” (Grupo de Acción Digital, 2004).

7. Ésta se creó en el año 1990 mediante la Ley 18.993 (1990), pero la cual comenzó a operar a finales de los años 90.

8. En este periodo, la Agenda Digital se afianza como política pública de Estado, la cual se ha venido actualizando y ajustando a las necesidades del contexto en los diferentes gobiernos, sin modificar las bases y lineamientos generales de la misma.

9. Entre estas políticas se pudo identificar principalmente: la Ley de documento y firma electrónica (2002), Ley de protección de la vida privada (1999), Ley de compras públicas (2004) y la Ley de delitos informáticos (1993).

En la misma línea, el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) fue coyuntural en la consolidación y evolución de la política de Gobierno Electrónico, debido a que el país se encontraba en el proceso de ingreso a la OCDE, lo que llevó a realizar varios cambios en la materia, según lo expresó Barros et al (2016).



En consecuencia, se creó el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, que buscaba desarrollar la Estrategia Digital 2007-2012 para propiciar la cultura Tic, promover un gobierno electrónico de calidad, aumento de la competitividad empresarial mediante las Tic y ampliar la cobertura en la sociedad civil, especialmente en los estudiantes.

Este periodo de consolidación de la política se cerró en 2012. Naser y Concha (2011) afirman que se empezó una transformación definitiva, pasando del enfoque del Gobierno Electrónico, concepto utilizado desde mediados de los años 90, a un nuevo modelo de Gobierno Digital que incluía ir más allá de los servicios electrónicos, llevando a la transformación misma de la sociedad, sumergiéndose en el uso de las Tic. En este contexto de participación se expidió el Instructivo Presidencial 02 de 2011 sobre la participación ciudadana a través de herramientas digitales.

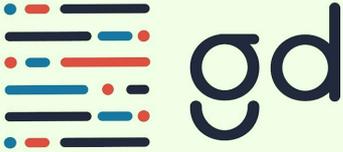
Desarrollo normativo a partir de 2012

La evolución del marco normativo en torno a la Política de Gobierno Digital en Chile se ha venido dando de manera continua pero desarticulada desde 2012, según lo expuesto por la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital (2013). De hecho, aunque en el periodo de análisis se identificó un robusto marco normativo, tan solo hasta 2013 se empezó a realizar un ejercicio coordinado con la aplicación de la Agenda Digital 2020 (2018).

En el año 2012, el gobierno de Sebastián Piñera sancionó la Ley 20570 (2012), que introdujo al marco normativo incentivos tributarios para que se hiciera inversión privada al desarrollo y la investigación de las Tic, de manera que no sólo se impulsara desde el sector privado, sino que fuera un ejercicio conjunto entre el sector privado, las universidades y el Estado.

En el mismo año, hacia mediados de agosto, se expidió el Instructivo Presidencial N.º 002 (2012a), que buscaba potenciar la digitalización de Trámites Públicos, que apuntaba a fortalecer los esfuerzos de “racionalización, simplificación y digitalización de los trámites públicos, [...] que faciliten el desarrollo de emprendimientos o actividades productivas que aporten al crecimiento del país” (p. 1).

También, se sancionó el Instructivo Presidencial N.º 005 (2012b) sobre Gobierno Abierto, mediante el cual el gobierno se propuso aumentar la transparencia y la participación, siendo un paso fundamental la publicación de datos abiertos.



Se apuntó entonces a la máxima utilización de las herramientas de gobierno digital, permitiendo que las personas puedan elegir la forma de relación con el Estado de una forma simple, mediante canales, acceso a información actualizada y servicios públicos. Igualmente, en el año 2012 se fortaleció el acceso a las Tic, renovando parte de la infraestructura del sector, para lo cual se expidió la Ley 20599 (2012c) sobre regulación e instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicios de telecomunicaciones.

Posteriormente, con la Ley 20780 (2014b) (2019) se introdujo la factura electrónica al sistema tributario, y se modificó el mismo sistema, para que se pudiese visibilizar a través de datos abiertos. En el mismo año, se expidió el Decreto Supremo 14[10] que compiló la normativa en torno a la firma y los documentos electrónico; también, se emitió el Instructivo Presidencial N.º 007 (2014a) sobre Participación Ciudadana a través de herramientas Tic.

En 2015, se actualizó la Agenda Digital (2015) construida sobre el enfoque de derechos fundamentales en el desarrollo digital. Así mismo, mediante el Decreto Supremo 1 se buscó modernizar las plataformas y páginas oficiales de las entidades públicas del orden nacional. En 2016, se institucionalizó la Comisión Asesora Presidencial o Comité de Ministros[11] para el Desarrollo Digital, a través del Decreto Supremo 1 (2016), para dar cumplimiento de manera efectiva a la Agenda 2020 con los nuevos lineamientos de gobierno digital.

En el 2018, se implementó la Estrategia de Transformación Digital del Estado, la cual buscó “integrar equipos digitales, cultura, herramientas y modos de hacer las cosas, para establecer una retroalimentación continua y un diálogo con los usuarios” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2018).

10. Los decretos supremos en Chile son análogos de los decretos presidenciales en Colombia.

11. Este comité está compuesto por los 23 ministerios del gobierno chileno, donde serán titulares los ministros del Interior, Hacienda y el(la) Secretario(a) de la Presidencia, presididos por los ministerios de Economía, Fomento y Turismo; Educación, Salud, y Transporte y Telecomunicaciones. Los demás ministerios tienen un papel *ad honorem*

Por último, la Ley 21180 (2019) sobre Transformación Digital del Estado, generó un profundo cambio hacia el modelo de Gobierno Digital, e introdujo un gran número de actualizaciones a los procesos de las entidades y la forma de ver la economía digital. Estas modificaciones fueron proyectadas en la Agenda Digital de 2015, que incluyó diferentes recomendaciones de la OCDE.

El caso colombiano

A continuación, se realiza una breve descripción del desarrollo normativo en Colombia, desde el Gobierno en Línea, pasando por el Gobierno Electrónico, hasta la transición al Gobierno Digital.

Antecedentes de la política de Gobierno Digital

En el año 2000 se aprobó el CONPES 3072 (2000) con el nombre de Agenda de Conectividad, que se reconocía como “el Salto a Internet”, enfocado en tres sectores (comunidad, sector productivo y Estado). La estrategia seis, denominada Gobierno en Línea, tenía tres objetivos para mejorar el funcionamiento, la eficiencia y la transparencia del Estado colombiano, así como el fortalecimiento del control social sobre la gestión pública y el fortalecimiento de la función del Estado de servicio al ciudadano por medio de las tecnologías de la información.

Para agosto de ese mismo año, se emitió la Directiva Presidencial 02 (2000)[12], que definió la Estrategia de Gobierno en Línea en tres fases: proveer información en línea a los ciudadanos, ofrecer servicios y trámites en línea a los ciudadanos, y la contratación en línea.

En 2003 se aprobó el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”[13] con la Ley 812 (2003). En el capítulo 2, artículo 8, literal D, segundo componente de adopción de una nueva cultura de gestión de lo público, se fortaleció el programa de Gobierno en Línea.

12. El presidente del periodo 1998-2002 fue Andrés Pastrana Arango.

13. Este Plan de Desarrollo corresponde al primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

Posteriormente, la Ley 1151 (2007), mediante la cual se expidió el Plan de Desarrollo “Estado comunitario: desarrollo para todos”¹⁴, se presentó la intención de formular una política de Gobierno Electrónico, en el programa “Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos” descrito en el artículo 6 del capítulo 2.

El Ministerio de Comunicaciones expidió el Decreto 1151 (2008), en el cual se establecieron los lineamientos generales de la estrategia Gobierno en Línea, fijando como fecha límite el 1 de diciembre de 2012 para alcanzar la fase de e-Democracia o Democracia en Línea, en la cual la ciudadanía podría participar de manera activa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en la toma de decisiones del Estado como en la formulación de las políticas públicas. Aun cuando no se menciona el Gobierno Electrónico, en este decreto se desarrolla el ciclo del Gobierno Electrónico en Colombia.

En el 2009 se aprobó la Ley 1341 (2009), en la que se definieron los principios y conceptos relacionados con la Sociedad de la Información y la organización de las Tic, entre otras disposiciones. En esta Ley, en el numeral 8 del artículo 2 se define la masificación del Gobierno en Línea, que asigna a las entidades públicas la responsabilidad de adoptar medidas con las cuales se realice un máximo aprovechamiento por parte de estas a las Tic para la prestación eficiente de los servicios al ciudadano. Con esta Ley se fortalece la estrategia de Gobierno en Línea y aunque no es explícita la política de Gobierno Electrónico, esta se incluye dentro de la estrategia.



El Decreto 2623 (2009) creó el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano que reconoce la necesidad de implementar nuevos mecanismos para mejorar la comunicación no presencial con los ciudadanos, dentro de la estrategia del Gobierno en Línea.

El 15 de marzo de 2010, en el documento CONPES 3650 (2010) se reconoce la importancia de la estrategia de Gobierno en Línea y se sugiere que continúe con su implementación tanto en el orden nacional como en el territorial.

14. Corresponde al segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

El artículo 230 de la Ley 1450 (2011)[15], Gobierno en Línea como estrategia de un Buen Gobierno, le asignó el deber, a todas las entidades de la administración pública, de adelantar las acciones que el gobierno nacional señalase. Este Artículo fue modificado por el artículo 148 de la Ley 1955 (2019a), que se aborda en el apartado siguiente.

En el CONPES 3785 (2013) del 9 de diciembre, se reconoce que la estrategia de Gobierno en Línea ha favorecido la política nacional de eficacia administrativa al servicio al ciudadano. Con este Conpes se sustentó la necesidad de contratar un empréstito con el BID por USD 20 millones, para la financiación de esta política.

La Ley 1712 (2014), conocida como la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, tiene en cuenta los lineamientos de la estrategia de Gobierno en Línea tanto para los sistemas de información (artículo 17), la información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto (artículo 8) y la disponibilidad de la información (artículo 7).

En la Ley 1753 (2015), por la cual se aprueba el Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo país”[16], el artículo 45 le asigna al MinTic la responsabilidad de definir y dar a conocer tanto los estándares como los modelos, normas técnicas y lineamientos para incorporar las Tic, entre otras, a la estrategia de Gobierno en Línea.

En el Capítulo 1 del Título 9, del Libro 2, de la Parte 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto 1078 (2015), se definen nuevos lineamientos, instrumentos y plazos para la estrategia Gobierno en Línea, enfocada en la construcción de un Estado abierto, la transparencia, la participación y la colaboración de toda la sociedad, mediado por las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Este decreto define cuatro componentes del Gobierno en Línea (Tic para el servicio, Tic para el Gobierno abierto, Tic para la Gestión y Seguridad y privacidad de la información), que para el 2018 se proyectó un alcance de 100%.



15. Se aprueba esta Ley en el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010–2014).

16. Corresponde al segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2014–2018).

Transición al Gobierno Digital

En el Decreto 1414 (2017a), por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se hace un cambio de Dirección de Gobierno en Línea a Dirección de Gobierno Digital; se le asigna, entre otras funciones, la formulación de las políticas, los programas, los planes para la adopción y la apropiación por parte de las entidades públicas de las TIC; de la misma manera, se le asigna la función de formular políticas, estrategias, lineamientos y prácticas en relación con el Gobierno en Línea, para el efectivo ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de Estado.

En septiembre 11 de 2017 se creó el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, en el artículo 2.2.22.1.3 del Decreto presidencial 1499 (2017b). Para diciembre de ese mismo año, este Consejo recomendó al Gobierno Nacional que se adoptara la política de Gobierno Digital, después de que el MinTic sometiera los lineamientos generales ante este.

Para el siguiente año, MinTic subroga las disposiciones de la estrategia de Gobierno en Línea, del capítulo 1 del título nueve del Decreto 1078 (2015), mencionado en el anterior apartado, en el Decreto 1008 (2018). De esta manera se expresa la necesidad de unos lineamientos que permitieran la evolución de la estrategia de Gobierno en Línea, que se desarrolló por casi dos décadas, a la política de Gobierno Digital.

En abril de 2019 se emite la Directiva Presidencial 02 (2019), en la cual se dictan algunas acciones que deben acatar las entidades públicas de la Rama Ejecutiva, en concordancia con las disposiciones de la política de Gobierno Digital emitidas por el MinTic, para adherirse al Portal Único del Estado Colombiano.

En mayo de 2019 se aprueba la Ley 1955 (2019a), y en su artículo 148 se modifica el artículo 230 de la Ley 1450 (2011), realizando la transición de Gobierno en Línea como estrategia de Buen Gobierno al Gobierno Digital como Política de Gestión y Desempeño Institucional. En esta política se ve que no solo cambia de programa de gobierno a política, sino que se asigna el liderazgo al MinTic.

Adicionalmente, las acciones prioritarias que se planteaban en la estrategia estaban encaminadas a la Política de Papel Cero, el estímulo para la prestación de servicios en línea que fueron tercerizados, implementación de nuevos canales para aprovechar tecnologías como la telefonía móvil y Televisión Digital Terrestre (TDT), la realización de trámites y servicios en línea para el fomento de la participación y la democracia por medios electrónicos.

De la misma manera, la Política prioriza la integración de los trámites en línea en el Portal único del Estado Colombiano (GOV.co), así como la publicación y el uso de los datos públicos, las compras públicas de tecnologías de la información (de manera óptima), el uso y la oferta de software público, el fomento tanto de la participación y la democracia en medios digitales[17], como del aprovechamiento en el sector público de las tecnologías emergentes. En el artículo 34 de la Ley 1978 (2019b) se creó el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones[18] como una Unidad Administrativa Especial; en el artículo 35, en la función seis, se encuentra la financiación de planes, programas y proyectos para la implementación de la política Gobierno Digital.

De esta manera, en la transición del Gobierno en Línea a Gobierno Digital, desde las leyes y decretos estudiados, se nota la masificación en el acceso a internet en Colombia durante estas dos décadas y el reconocimiento de nuevos sujetos o actores en la sociedad. Inicialmente se consideraba una comunidad que no era clara y que se definía como uno de los sectores, junto a un sector productivo y al sector Estado. En el Gobierno Digital se reconocen ciudadanos (de manera individual y no como comunidad), usuarios y grupos de interés que pueden desarrollar capacidades específicas y competencias, por medio del aprovechamiento de la tecnología para la satisfacción de necesidades y la participación en la formulación de las problemáticas públicas.

En la estrategia de Gobierno en Línea se planteaba una colaboración de toda la sociedad, pero que no trascendía del trabajo aislado de las entidades públicas. Este fue uno de los aspectos que se pretendió subsanar en la política de Gobierno Digital, en donde las entidades públicas articulan sus trámites en línea con base en los lineamientos y sistemas o portales establecidos para este fin. De esta forma, las entidades deben realizar una gestión interna para sí misma y su funcionamiento, y una gestión externa para las demás entidades públicas y para la prestación de servicios en línea.

En conclusión, esta nueva política de Gobierno en Digital se originó en un decreto y se ha desarrollado en una directiva presidencial y tres artículos de dos leyes; en contraste con la estrategia de Gobierno en Línea que se originó en una directiva presidencial y se desarrolló a través de seis leyes y cuatro decretos presidenciales, además de tres CONPES.

17. Incrementando la confianza y la seguridad en estos.

18. En el artículo se establece como creación, sin embargo, fue una reestructuración del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTic).

El paragón entre Colombia y Chile



El desarrollo normativo de la política de Gobierno Digital entre los años 2012-2019 evolucionó de manera asimétrica y discontinua en estos dos países: asimétrica porque Chile logró un marco normativo más extenso y articulado, contrario el caso de Colombia que fue incipiente y no se desarrolló simultáneamente con su homólogo. Así mismo, fue discontinuo debido a que en Chile la política contó con distintas leyes formuladas de manera independiente a lo largo de quince años, en cambio el de Colombia corresponde a un intervalo menor a dos años. Esto puede verse en los antecedentes, la consolidación de las respectivas políticas y sus características.

En cuanto a los antecedentes normativos, el caso chileno tuvo sus orígenes a principios de la década de los años 90, donde se sancionaron diferentes leyes. Para el caso colombiano, se dieron indicios normativos verificables hasta comienzos del siglo XXI, a través del CONPES 3072 y se desarrolló mediante una estrategia contenida en los diferentes planes de desarrollo y decretos presidenciales con metas distintas, que se fueron modificando a lo largo de cada gobierno.

En 2004, Chile logró posicionar la Agenda Digital como política de Estado, articulada con las cuatro leyes sancionadas hasta ese momento. Colombia por su parte, logró articular las normas en una política de Estado hasta el año 2018, en la llamada Política de Gobierno Digital. Corolario de lo anterior, para el caso chileno se identifica un desarrollo inductivo, debido a que inicialmente surgieron leyes sobre aspectos diferentes del Gobierno Electrónico para posteriormente consolidar la Agenda Digital. En contraste, el caso colombiano se desarrolló de manera deductiva, pues parte de la estrategia de Gobierno en Línea, a partir de la cual se desarrolló el marco normativo que dio paso a la política de Estado.

Ahora bien, este desarrollo de la política en Colombia, al ser reciente, solo contó con un decreto presidencial, que abordó exclusivamente el tema, al igual que la directiva presidencial, como normativa vigente, y tres artículos modificatorios en dos diferentes leyes. Chile en cambio, en 2019 logró consolidar un desarrollo normativo amplio entorno a la política pública. En su resultado se identifican cuatro agendas digitales, nueve leyes, seis decretos supremos, y cuatro instructivos presidenciales.

Así pues, el desarrollo normativo en Chile es en su totalidad de naturaleza vinculante, ya que son normas superiores[19]. Colombia, tiene un desarrollo normativo en su mayoría no vinculante hasta el año 2015, con base en documentos CONPES, los cuales no siempre se materializaron. Sin embargo, se identificaron tres normas vinculantes: la Ley 1978 (2019), la Ley 1955 de 2019 (Art 148) y el Decreto 1008 de 2018 modificadorio del Decreto 1078 (2015). De esta manera, se reconocieron disposiciones sobre aspectos particulares de la política y no leyes concretas.

Por otra parte, Colombia definió como timonel de la política a MinTic, continuando así con esta responsabilidad asignada en 2015 desde la estrategia de Gobierno en Línea. Por el contrario, en Chile los responsables de la dirección de la política son el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital y la División de Gobierno Digital.

Por último, sobresale la evolución semántica en los dos países para llegar al concepto de Gobierno Digital. Mientras que en Colombia se refirió a una estrategia de Gobierno en Línea, como sinónimo de Gobierno Electrónico hasta el 2018, en Chile se empezó a utilizar el concepto a partir del 2012 y se incorporó en la normativa desde 2013, pues anteriormente se hacía referencia al Gobierno Electrónico.

A modo de conclusión

Como se logró ver a lo largo de este documento, el desarrollo normativo del Gobierno Digital hasta el año 2019 tuvo una evolución muy distinta en cada caso de estudio. Es posible reconocer que, en el caso chileno, desde finales del siglo XX, se plantearon unas metas claras, se definieron los productos que se deseaban obtener, los tiempos en los cuales se desarrollarían y se contó con un esfuerzo legislativo; por estas razones, su desarrollo normativo fue elaborado y articulado, para así lograr consolidar la política de Gobierno Digital.

De esta manera, Chile logró consolidar el Gobierno Digital como una política de Estado, que trascendió a los gobiernos de turno y a sus intereses, basada en normas más amplias, específicas para cada uno de los propósitos y vinculantes. A pesar de que se realizaron algunas modificaciones legislativas a la política, estas fueron producto de los aprendizajes y sugerencias, y no de intereses particulares.



19. Ver capítulo La experiencia chilena (p. 33)

Caso contrario al desarrollo normativo colombiano, el cual dependió de los intereses de cada gobierno, visto principalmente en el hecho de que la estrategia de Gobierno en Línea se modificó en cada una de las leyes en las que se aprobaron los planes de desarrollo nacionales, así como por decretos presidenciales.

En la transición de estrategia de Gobierno en Línea a política de Gobierno Digital, se planteó el cambio de una estrategia de gobierno a una política de Estado. Sin embargo, hasta el 2019 no fue claro cómo esta política lograría ese carácter, teniendo en cuenta que no se definieron metas claras, los productos deseados, el tiempo en los cuales se desarrollarían y el esfuerzo legislativo, que favoreciera una continuidad y que no respondiera a los intereses de un gobierno.



Es posible reconocer que en el periodo de tiempo analizado el desarrollo normativo de Colombia no trascendió de un modelo de Gobierno Electrónico y que su ámbito de aplicación se limitó a las entidades del sector central de la rama ejecutiva. En contraposición, Chile en este periodo de tiempo tuvo grandes avances en esta política, tanto así que su alcance permeó todas las ramas del poder público y diferentes sectores de la economía, gracias a la Ley 21.180 (2019), que impulsó la transformación digital del Estado.

No obstante, habrá que esperar si a partir de los escenarios actuales en Colombia de la administración pública y la normativa recientemente expedida, se logra dar el paso efectivo al Gobierno Digital.

Bibliografía

- Barros, Alejandro. 2016. “Estudio Para Una Gobernanza Digital En Chile”. Recuperado el 23 de mayo de 2020 (<https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/07/Gobernanza-Digital-en-Chile.pdf>).
- Congreso de Colombia. 2003. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario [Ley 812 de 2003]. DO: 45.231.
- Congreso de Colombia. 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 [LEY 1151 DE 2007]. DO: 46.700.
- Congreso de Colombia. 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 [Ley 1341 de 2009]. DO: 47.426.
- Congreso de Colombia. 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 [Ley 1450 de 2011]. DO: 48.102.
- Congreso de Colombia. 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones [Ley 1712 de 2014]. DO: 49.084.
- Congreso de Colombia. 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” [Ley 1753 de 2015]. DO: 49.538.
- Congreso de Colombia. 2019a. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 [Ley 1955 de 2019]. DO: 50.964.
- Congreso de Colombia. 2019b. 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]. DO: 51.025.
- Criado, Juan Ignacio. 2017. “Gobierno electrónico en Latinoamérica.: Aproximación desde una perspectiva intergubernamental”. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública* (14):177-88.
- Departamento Nacional de Planeación. 2000. “Agenda de Conectividad (Documento CONPES 3072)”.
- Departamento Nacional de Planeación. 2010. “Importancia estratégica de la estrategia de Gobierno en Línea (Documento CONPES 3650)”.

- Departamento Nacional de Planeación. 2013. “Política Nacional de Eficiencia Administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servicio del ciudadano (Documento CONPES 3785)”.
- Gobierno de Chile. 2015. “Agenda Digital Gobierno de Chile - Capitulo 3 - Noviembre 2015.pdf”.
- Grupo de Acción Digital, GAD. 2004. “Agenda Digital 2004-2006”.
- Ibarra, Paulina. 2017. “El papel de la sociedad civil en la auditoría social y el fortalecimiento de las instituciones democráticas”. en Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- Límpez De Castro, Sebastián, y Roberto García Alonso. 2016. “Ciudadanos y gobierno electrónico: la orientación al ciudadano de los sitios Web municipales en Colombia para la promoción de la participación”. Universitas Humanística 82(82).
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile. 2018. “Estrategia de transformación digital 2019”.
- MinTic, Ministerio de las tecnologías y las comunicaciones. s.f. “Gobierno Digital - Gobierno Digital”. Recuperado el 29 de junio de 2020 (<https://estrategia.gobiernoonlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7650.html>).
- MinTic, Ministerio de las tecnologías y las comunicaciones. 2019. Manual De Gobierno Digital: Implementación de la política de Gobierno Digital.
- MinTic, Ministerio de las tecnologías y las comunicaciones. 2020. “Sociedad de la Información - Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”. Recuperado el 29 de junio de 2020 (<https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/5305:Sociedad-de-la-Informaci-n>).
- Naser, Alejandra, y Gastón Concha. 2011. “El gobierno electrónico en la gestión pública”. Serie Gestión Pública.
- Organización de las Naciones Unida, ONU. 2020. E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development.
- Organización de los Estados Americanos, OEA. s.f. “Sobre e-Gobierno”. Recuperado el 29 de junio de 2020 (<http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y BID Banco interamericano de Desarrollo. 2016. “Gobierno Digital”. en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Presidencia de la República de Colombia. 2000. “Directiva Presidencial 02”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2008. “Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones [Decreto 1151 de 2008]. DO: 46.960”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2009. “por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano [Decreto 2623 de 2009]. DO: 47.409”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [Decreto 1078 de 2015]. DO: 49.523”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2017a. “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones [Decreto 1414 de 2017]. DO: 50.336”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2017b. “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 [Decreto 1499 de 2017]. DO: 50.353”.
- Presidencia de la República de Colombia. 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 [Decreto 1008 de 2018]. DO: 50.624”.
- Presidencia de la República de Colombia. 2019. “Directiva Presidencial 02”.
- Presidente de la República, Chile. 1990. LEY-18993 21-Agosto-1990 Crea Ministerio Secretaria General De La Presidencia De La Republica.
- Presidente de la República, Chile. 2012a. Imparte instrucciones sobre simplificación y eliminación de trámites.
- Presidente de la República, Chile. 2012b. Ley 20.500 sobre asociaciones y la participación ciudadana en la gestión público. Ley 20.285 sobre acceso a la información pública.

- Presidente de la República, Chile. 2012. *Ley 20.570 Modifica Ley N° 20.241, Que Establece Un Incentivo Tributario A La Inversión Privada En Investigación Y Desarrollo.*
- Presidente de la República, Chile. 2012c. *Ley-20599 11-Jun-2012 Regula La Instalación De Antenas Emisoras Y Transmisoras De Servicios De Telecomunicaciones.*
- Presidente de la República, Chile. 2014a. *Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública y deja sin efecto instructivo que indica.*
- Presidente de la República, Chile. 2014b. *Ley-20780 29-Sep-2014 Reforma Tributaria Que Modifica El Sistema De Tributación De La Renta E Introduce Diversos Ajustes En El Sistema Tributario.*
- Presidente de la República, Chile. 2016. *Decreto No 1. Crea Comisión Asesora Presidencial denominada Comité de Ministros para el Desarrollo Digital.*
- Presidente de la República, Chile. 2019. *Ley-21180 11-Nov-2019 Transformación Digital Del Estado.*
- Rodríguez, Gladys S. 2004. “Gobierno electrónico: Hacia la modernización y transferencia de la gestión pública”. *Revista de Derecho* (21):1-23.
- Sánchez, Joaquín. 2015. “Los Antecedentes Del Gobierno Abierto: Una Mirada Retrospectiva En La Evolución De La Administración Pública”. 19.
- Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, SEDD. 2013. “Contenido de la Agenda Digital 2020. Gobierno de Chile”. Recuperado el 29 de junio de 2020 (<http://www.agendadigital.gob.cl/#/agenda/contenido>).
- Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, SEDD. 2018. *Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020.*
- Vera, Estefanía. s.f. “Gobierno Electrónico”. http://exa.unne.edu.ar/informatica/SO/Monografia_Adscripcion_Gobierno_Electronico_Vera.pdf. Recuperado el 29 de junio de 2020 (http://exa.unne.edu.ar/informatica/SO/Monografia_Adscripcion_Gobierno_Electronico_Vera.pdf).