

“Seguro mató a confianza”: desafíos para la adopción del gobierno digital en Colombia

*(Challenges for the adoption
of the digital government in Colombia)*

Encuentre este artículo en

<http://biblioteca.uniminuto.edu/ojs/index.php/IYD/issue/archive>

Para citar este artículo / To cite this article

Martínez-Coral, P. (2017). “Seguro mató a confianza”: desafíos para la adopción del gobierno digital en Colombia. *Revista Inclusión & Desarrollo*, 5 (1), 63-72

Patricia Martínez Coral¹

patricia.martinez@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Fecha de recepción: 12 de julio de 2017

Fecha de aceptación: 17 de agosto de 2017

Resumen

El presente artículo aborda los desafíos que enfrenta Colombia para la adopción del gobierno digital. En la primera parte se identifican, con detalle, los requerimientos relativos a la preparación del ecosistema digital, para garantizar las condiciones básicas que demanda la maduración de la fase del gobierno electrónico, presentando un sucinto balance de los indicadores de acceso y uso de Internet en el país, la brecha existente entre la oferta y la demanda de servicios electrónicos gubernamentales, las necesidades más apremiantes para el fortalecimiento de la industria de tecnologías de la información, la ciberseguridad y los bajos niveles de uso de los medios electrónicos de pago. Posteriormente, se desarrolla un análisis acerca del comportamiento de la confianza política en Colombia durante la última década y su estrecha relación con actitudes características de la cultura política de la ciudadanía. El artículo concluye que la adopción del gobierno digital está supeditada a transformaciones sociopolíticas de fondo, que reclaman la consolidación de un régimen realmente democrático.

Palabras clave: gobierno digital, confianza política, digitalización, cultura política.

Abstract

This research paper addresses the challenges that Colombia faces for the adoption of digital government. The first section identifies, in detail, the requirements related to the preparation of the digital ecosystem, to guarantee the basic conditions required by the maturation of the electronic government phase, presenting a brief balance of the indicators of access and use of Internet in the country; the gap between the supply and demand of the government services; the most pressing needs for the strengthening of the information technology industry, and cybersecurity; and low levels of use of electronic payment. Subsequently, an analysis of the behavior of political trust in Colombia during the last decade and its close relation with attitudes characteristic of the political culture of the citizenship is developed. The article concludes that the adoption of the digital government is under fundamental sociopolitical transformations that demand the consolidation of a regime in a democratic reality.

Keywords: digital government, political trust, digitalization, political culture.

¹ PhD en Estudios Políticos, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, profesional en Gobierno y Relaciones Universidades, Docente-investigadora Universidad Externado de Colombia.

INTRODUCCIÓN

Desde hace poco más de un lustro, los países industrializados emprendieron la transición del gobierno electrónico hacia un nuevo modelo de interacción estatal con grupos de interés, soportado en el uso de la tecnología, que se denominó como “gobierno digital”. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE (OECD, 2016), el uso de las tecnologías digitales por parte de las entidades públicas ha empezado a superar la etapa de *back-office*, en la cual se buscaba impulsar mayor eficiencia en el desempeño institucional a través de la digitalización de procesos administrativos. En la medida que el acceso y el uso de la tecnología se difundió entre la ciudadanía y las entidades públicas, nuevas oportunidades emergieron, dando paso a un entorno en el que los procesos de oferta de servicios gubernamentales son conducidos por los usuarios, tornándose cada vez más personalizados y costo-eficientes. En este esquema de gobierno digital, las entidades públicas se esfuerzan por promover formas de trabajo colaborativo entre sí, diseñar servicios y mecanismos de entrega con base en las preferencias de los usuarios, crear redes sociales que fortalezcan la participación cívica, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas y generar valor público mediante la interacción con sus grupos de interés; para ello, han empezado a fomentar una cultura orientada hacia el uso de datos.

En una revisión de las prácticas de producción y análisis de datos, adelantada por el sector público en las principales economías del mundo, la OECD (2015) subraya que la inteligencia de datos –*big data*– en veintitrés países de Europa ha llegado a representar un ahorro que oscila entre el 15 % y el 20 % de sus costos administrativos, debido especialmente a incrementos en la eficiencia operativa, mejoras en el recaudo de impuestos y disminución de fraudes. El estudio también sugiere que la disponibilidad de información pública se ha convertido en un motor importante de la innovación de servicios en el sector privado, destacándose principalmente los de tecnología, finanzas e inversión, servicios legales, salud, logística y transporte, investigación y consultoría, y energía. Otro campo en el que sobresale el uso intensivo de datos, en el sector público, es el de desarrollo de sistemas para la gestión de servicios públicos en áreas urbanas.

En síntesis, las capacidades de un gobierno digital pueden clasificarse en cuatro categorías, a saber: (a) el diseño y la prestación de servicios, caracterizados por la creciente digitalización de información, las plataformas de acceso virtual, la disponibilidad de portales para empresas y ciudadanos, los mecanismos de pago en línea

y la accesibilidad diferencial para grupos de la tercera edad y población en condiciones de discapacidad; (b) la implementación de procesos relativos a la habilitación digital de servicios y la automatización de mecanismos transaccionales; (c) las innovaciones; por ejemplo, el desarrollo de sistemas inteligentes como uso de sensores, monitoreo y control de tráfico, analítica de datos predictivos y almacenamiento en la nube a gran escala, y (d) la apertura de información resultante de la disponibilidad de registros unificados de información pública y datos en tiempo real (Corydon, Ganesan y Lundqvist, 2016).

Por su parte, en este modelo los ciudadanos se convierten en coproductores de valor público, por retroalimentar al Gobierno sobre la identificación de necesidades y el diseño de servicios, con su respectiva entrega, y evaluar el desempeño gubernamental. Asimismo, el nivel de satisfacción de los usuarios adquiere un rol preponderante en la formulación y la implementación de las estrategias de gobierno digital. Este criterio, por simple que resulte, entraña una problemática compleja: la percepción de los usuarios es en extremo sensible a los atributos de calidad y seguridad de la información, de tal modo que esta debe ser accesible, confiable y relevante; asimismo, el uso de datos abiertos demanda garantías de seguridad, debido a los crecientes riesgos que suscitan los errores humanos en el manejo de la información en tiempo real, el acceso a redes vulnerables, la violación a la privacidad, y las fallas a las que están propensas las aplicaciones móviles por razones de obsolescencia tecnológica (WEF, 2011).

El significado del rol descrito sobre la ciudadanía y las variables que pueden afectar su nivel de satisfacción, en el contexto del gobierno digital, excede las deducciones obvias acerca de la necesidad de adoptar políticas de ciberseguridad y medidas de selección y especialización del talento humano a cargo de las actividades de programación, desarrollo de *software*, diseño de interfaces y análisis de datos en las entidades públicas. Si no existe un nivel suficiente de confianza en las instituciones gubernamentales por parte de la ciudadanía, las estrategias de gobierno digital difícilmente pueden ser efectivas. Aunque resulte comprensible que mediante el uso intensivo de la tecnología se busque fortalecer la transparencia y, por ende, la confianza en las instituciones gubernamentales, la creación de vínculos más estrechos con la ciudadanía, de los que depende el desarrollo de la estrategia, exige una interacción basada en la confianza. La tecnología es solo un medio y el potencial que ofrece para el logro de los objetivos del gobierno digital solo puede cristalizarse en presencia de elementos habilitadores como la *credibilidad* y la *fiabilidad* en las autoridades públicas, y el intercambio de información que con ellas se realice.

El presente artículo aborda los desafíos que enfrenta Colombia para la adopción del gobierno digital, apuesta que ha sido plasmada mediante la reciente reestructuración del Ministerio de Tecnologías de la Información y Las Comunicaciones –MinTIC, a partir de la cual el nuevo Viceministerio de Economía digital aspira a convertirse en propulsor de una amplia oferta de servicios, capaces de transformar la interacción entre Estado y ciudadanía (Decreto 1414 de 2017). En la primera parte se identifican, con detalle, los requerimientos relativos a la preparación del ecosistema digital, para garantizar las condiciones básicas que demanda la maduración de la fase del gobierno electrónico, presentando un sucinto balance de los indicadores de acceso y uso de Internet en el país, la brecha existente entre la oferta y demanda de servicios electrónicos gubernamentales, las necesidades más apremiantes para el fortalecimiento de la industria de tecnologías de la información y la ciberseguridad, y los bajos niveles de uso de los medios electrónicos de pago.

Posteriormente, y después de esbozar algunas precisiones conceptuales sobre la *confianza política*, se desarrolla un análisis acerca del comportamiento de esta variable en Colombia durante la última década, estableciendo una comparación con índices complementarios de percepción sobre la efectividad del Gobierno, la corrupción, el imperio de la ley y algunos aspectos socioeconómicos a partir de los cuales se evalúa el desempeño gubernamental. Este análisis permite demostrar que, en el país, la ausencia de confianza política, relacionada de manera estrecha con actitudes características de la cultura política de la ciudadanía, inhibe el surgimiento de una interacción constructiva con las organizaciones gubernamentales. En consecuencia, la adopción del gobierno digital está supeditada a transformaciones sociopolíticas de fondo, que reclaman la consolidación de un régimen realmente democrático.

EXIGENCIAS PARA FACILITAR LA TRANSICIÓN HACIA EL GOBIERNO DIGITAL EN COLOMBIA

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones avanza en la formulación de una estrategia de gobierno digital para Colombia. Es así como, en junio de 2017, una misión de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE visitó dicha entidad para estudiar los retos que enfrenta en materia de gobierno electrónico y formular las recomendaciones requeridas para su tránsito hacia el gobierno digital (MinTIC, 2017). En agosto, el Ministerio formalizó su proceso de reestructuración dando origen a una dirección de gobierno digital, que combina las iniciativas de gobierno electrónico con aquellas lideradas

en materia de estándares y arquitectura de tecnologías de la información; en este contexto, resulta pertinente identificar los principales desafíos que enfrenta para cristalizar sus cometidos. Para empezar, los indicadores de acceso a Internet exigen mejoría. Según la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRT (2017), entre 2008 y 2016 la penetración de Internet creció a una tasa promedio superior al 5 %, alcanzando cifras cercanas al 16 % en los municipios con más de novecientos mil habitantes. Las velocidades promedio de conexión también registraron incrementos; en 2016, las velocidades superiores a 10 Mbps concentraron el 23 % de las conexiones; el 9,2 % estuvieron en el rango de velocidad de 2-5 Mbps y el 63,8 % de 1-2 Mbps. Las tarifas del servicio, por su parte, han disminuido casi en un 38 % entre 2011 y 2016, y la cantidad de proveedores aumentó, pasando de 33 empresas en 2011 a 87 en 2016.

De acuerdo con el último reporte de *Indicadores básicos de TIC en Hogares* (DANE, 2017c), en 2016 el 45,8 % contaba con conexión a Internet, mientras que la proporción para el año anterior fue del 41,8 %. De esas conexiones, el 36,9 % corresponden a Internet fijo y el 21,8 % a Internet móvil; estos porcentajes en 2015 fueron 34,4 % y 16,1 % respectivamente. No obstante, entre los indicadores de uso sobresale que, en 2016, las personas de cinco o más años de edad que usaron Internet lo hicieron, en un 75,4 %, para redes sociales, el 9,7 % para realizar compras de bienes y servicios, y solo un 8,2 % para trámites con organismos gubernamentales. Este último indicador de uso contrasta con los resultados a nivel del país obtenidos en la medición periódica que realiza Naciones Unidas para evaluar los avances del gobierno electrónico. El informe de 2016 señala que el índice de gobierno electrónico de Colombia, compuesto por indicadores de infraestructura de telecomunicaciones, capital humano y servicios en línea provistos mediante los portales electrónicos de las entidades públicas, se ubicó en la categoría de puntaje alto con 0,6237, por lo que obtuvo la posición 57 entre 193 países (United Nations, 2016).

Esta discrepancia avizora una brecha significativa entre la oferta y la demanda de servicios electrónicos gubernamentales, tal como lo confirma el estudio de percepción ciudadana acerca de la calidad y la accesibilidad de los trámites y los servicios ofrecidos por la administración pública, socializado en diciembre de 2015 por el Departamento Nacional de Planeación –DNP, cuyo alcance abarcó once de las principales ciudades del país. Este informe señala que el 68 % de los ciudadanos prefiere realizar, de modo presencial, los trámites con entidades públicas en lugar de hacerlo vía Internet, y solo un 1 % manifiesta usar el portal del Estado co-

lombiano para acceder a servicios. La desagregación de esta respuesta por estrato socioeconómico confirma que no existen sesgos de clase, puesto que el uso de puntos de atención presencial para acceder a trámites o servicios es la opción predilecta para el 78 % de los usuarios pertenecientes a estratos altos (5 y 6), el 66 % a estratos medios (3 y 4) y el 70 % a estratos bajos (1 y 2). A su vez, el 47 % de los ciudadanos considera poco seguro efectuar trámites con entidades públicas vía electrónica. Estos porcentajes siguen siendo altos para interponer quejas ante una entidad pública, de tal forma que le 73 % prefiere hacerlo presencialmente y solo un 8 % mediante Internet (DNP, 2015).

A su vez, los indicadores de tenencia y uso de las TIC en empresas señalan que, en 2015, todos los sectores presentaron altos porcentajes de uso (el 99,4 % de las empresas comerciales, el 98,9 % de las empresas manufactureras y el 97,1 % del sector servicios). Sin embargo, la tenencia de sitio web no alcanzó los mismos resultados; los porcentajes por tipo de empresa fueron, respectivamente, 60,4 % y 69,9 %, y un rango entre 98,8 % y 59,3 % para el sector servicios según el tipo de actividad (DANE, 2016). Los indicadores para el segmento de microestablecimientos arrojan un balance menos favorable. Durante octubre de 2015 y septiembre de 2016, solo el 26,3 % de los microestablecimientos tuvo acceso a Internet; 38,7 % en el sector de servicios, 33 % en el de industria y 19,3 % en el del comercio. La tenencia de página web fue aún más baja, alcanzando un promedio de 7,1 %; en los microestablecimientos de servicio un 9,3% y un 8,8% en los del sector industrial y un 5,7 % en los de comercio (DANE, 2017b).

Esta descripción es consistente con el análisis del segmento de *cloud computing* realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEALC (ECLAC, 2014), en el cual se refleja que el progreso logrado en las actividades de virtualización, almacenamiento y procesamiento de información en las firmas de la región es aún incipiente. El estudio indica que la penetración de este tipo de servicios en Colombia alcanza 3,3 puntos sobre una calificación máxima de 7, y destaca que solo cerca de un cuarto de las empresas de mayor tamaño operan en la nube. De otro lado, la ausencia de profesionales necesarios para suplir los requerimientos de la industria de tecnologías de la información en el país constituye una de las problemáticas esenciales para avanzar en su profundización y desarrollo. Según el Observatorio de la Industria de Tecnologías de la Información, MinTIC y Fedesoft (2016), el déficit estimado para 2018 asciende a 93 000 ingenieros, situación que corrobora la necesidad de impulsar una mayor articulación entre el sistema educativo, el mercado laboral y

el comportamiento de los sectores más prometedores en la generación de crecimiento económico. Entre los perfiles ocupacionales en los que se agudiza la brecha se encuentran los de los analistas de inteligencia de negocios, los científicos de datos, los especialistas en seguridad de la información, los ingenieros de *big data*, los modeladores de datos y los auditores de tecnología de la información (TI).

En materia de seguridad digital, el país ha llevado a cabo esfuerzos importantes tales como la creación del Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia –colCERT) del Ministerio de Defensa Nacional, el Comando Conjunto Cibernético –CCOC del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, el Centro Cibernético Policial –CCP de la Policía Nacional, el Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad informática de la Policía Nacional (CSIRT-PONAL), y la adhesión realizada en 2013 al *Convenio de Budapest* sobre la ciberdelincuencia (Council of Europe, 2013). Pese a lo anterior, el reto que persiste para el fortalecimiento de la prevención y los mecanismos de respuesta para las entidades públicas es significativo. De conformidad con lo expuesto en el Documento Conpes 3854 de 2016, al cierre de 2015 seis de cada diez entidades públicas en el país no contaba con un área de seguridad informática; tan solo el 21 % de las entidades públicas tenía un funcionario dedicado al rol de *oficial de seguridad TI*; además, los presupuestos en inversión de la seguridad eran muy bajos, considerando que solo el 37 % de las entidades dispuso de menos de sesenta millones de pesos para dicho rubro y el 24 % no realizó ninguna inversión (DNP, 2016).

Otro frente propicio para estimar los retos de la digitalización en Colombia es el de las transacciones financieras. Pese a que en 2015 cerca del 75 % de la población adulta en Colombia contaba con al menos un producto financiero, los pagos electrónicos en el país solo aumentaron a un ritmo del 13,7 % anual entre 2006 y 2015; el promedio de pagos virtuales que realiza una persona natural al año en Colombia es de 12, comparado con 46 en Chile y 135 en Brasil, lo cual corresponde tan solo al 3,8 % del volumen mensual de transacciones de consumo. Aproximadamente un 37 % de los tenedores de tarjetas débito las emplean para realizar sus pagos, porcentaje ligeramente superior para los tenedores de tarjetas de crédito (41 %). Entre los factores asociados a este fenómeno se encuentran la baja aceptación de medios electrónicos de pago por parte de los pequeños establecimientos de comercio y de aquellos de carácter informal entre los que es común la evasión de impuestos, la percepción de altos costos de los medios electrónicos frente al uso de efectivo y de

inseguridad o temor al fraude (Arango, Zárate y Suárez, 2017).

En suma, la revisión anterior sugiere que el tránsito hacia el gobierno digital en Colombia exige complementar los incrementos de penetración de Internet, con medidas tendientes a modificar la percepción de los usuarios en relación con las ventajas que ofrecen las plataformas electrónicas para interactuar con el sector público y privado, y descubrir en ellas la oportunidad de generar valor, fortalecer la formación y la capacitación del talento humano requerido por la industria de las tecnologías de la información y mejorar las medidas de ciberseguridad. Aun así, avanzar en estos aspectos no garantiza que resulte viable consolidar el modelo de gobierno digital, sin antes lograr una transformación de fondo respecto de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

RELACIÓN PROBLEMÁTICA ENTRE LA CONFIANZA POLÍTICA Y EL GOBIERNO DIGITAL EN COLOMBIA

A partir de la década de los setenta, la disminución de la confianza en el gobierno se empezó a convertir en un fenómeno característico de la mayoría de países industrializados. Inglehart (1997) plantea que este es un rasgo de las dificultades que atraviesa el arte de gobernar en las democracias contemporáneas, en gran parte debido a que la sociedad idealiza cada vez menos la figura de la autoridad. Según el autor, el fortalecimiento económico de los países industrializados en las últimas décadas del Siglo XX logró profundizar los valores democráticos, dando origen a una ciudadanía asertiva y crítica frente al desempeño de las autoridades gubernamentales, en el mismo periodo en que los sistemas burocráticos del Estado moderno alcanzaron su límite. Este giro posmoderno se define como el afianzamiento de la búsqueda de bienestar individual y, por consiguiente, se expresa a través de la pérdida de apoyo al modelo del intervencionismo estatal.

Otras causas asociadas con la erosión de la confianza consisten en los logros de la expansión del sistema educativo y de los medios masivos de comunicación, a partir de los cuales la participación ciudadana evolucionó hacia mecanismos más abiertos, difundidos de manera amplia por los procesos de globalización (Dalton y Shin, 2011). Si bien es cierto que el escepticismo sobre las instituciones gubernamentales ha conducido al perfeccionamiento del diseño institucional en los países democráticos creando sistemas de pesos y contrapesos entre ramas del poder público, significando con ello que la democracia es un proyecto abierto e indefinido en el que los valores y las actitudes políticas se transforman con el paso del tiempo

(Olsen, 1997), la pérdida de confianza en las autoridades públicas afecta la legitimidad gubernamental.

Un elemento imprescindible en el abordaje de esta problemática estriba en la necesidad de diferenciar la *confianza social* de la *confianza política*, o bien, la *confianza social* y *vertical*, respectivamente, toda vez que las instituciones de Gobierno funcionan a través de procedimientos y reglas de naturaleza impersonal. Mientras la primera se refiere a la confianza de la que dependen las interacciones con otras personas, la segunda se concibe como la creencia de que el Gobierno, por medio de su institucionalidad, cumple de buena fe con su mandato (Newton, 1999).

Esta diferencia no sugiere, de ningún modo, que no exista una relación estrecha entre las dos; por el contrario, la confianza se basa en supuestos éticos, bajo la creencia de que los miembros y las organizaciones públicas en una sociedad comparten los mismos valores fundamentales; por ende, la confianza puede definirse como una característica colectiva. Sin embargo, la confianza interpersonal no se asemeja a la confianza en el Gobierno, en esencia porque los círculos en los que se lleva a cabo la interacción social suelen ser homogéneos en términos culturales y socioeconómicos, lo cual no implica que un alto nivel de confianza de este orden se traduzca en el mismo grado de fiabilidad respecto de los actos y las decisiones de las entidades públicas. A partir de esta diferencia, señala Uslaner (2002), el factor que explica el grado de confianza política es el referente moral con el cual se forman las expectativas acerca de lo que es un "buen gobierno". En tal sentido, según el autor, la confianza es más la causa que el efecto de un buen gobierno.

Hetherington (1998) complementa este enfoque indicando que la falta de confianza en el Gobierno acrecienta las deficiencias de su desempeño, en la medida en que crea un entorno que dificulta la toma y la implementación de decisiones requeridas para el éxito de diversas políticas. Esta perspectiva ofrece un punto de reflexión trascendental para proyectar los resultados del proceso de transición hacia el gobierno digital, por cuanto invierte el orden que presupone dicho modelo, según el cual un nuevo esquema de gobernanza soportado en el uso intensivo de la tecnología refuerza la confianza en las instituciones públicas y su legitimidad.

La problemática de la confianza política en Colombia, por su parte, dista mucho de lo observado en los países industrializados. En una revisión de literatura especializada, requerida por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas para la

elaboración del informe del 7º *Foro Global Sobre la Construcción de Confianza en el Gobierno*, se mencionan, como vínculos causales de la misma, el crecimiento económico y la generación de empleo (Blind, 2006). Otros análisis comparativos señalan que el nivel de confianza política varía en proporción al nivel medio de ingresos, por lo que la desigualdad incide de manera relevante en la percepción de los ciudadanos frente a las autoridades de Gobierno (Zmerlia y Castillo, 2015). A menos que sea necesario evidenciar saltos notables en las condiciones socioeconómicas relacionadas con el desempeño gubernamental, en Colombia la mejora leve y progresiva de estos indicadores no guarda relación con los niveles de confianza política.

En la última década (2006-2015), la percepción del nivel de confianza en el Gobierno se ha deteriorado de modo significativo. En 2006, la porción de ciudadanos que manifestaban no tener *ninguna confianza* en el Gobierno, en una escala de *mucha, algo, poca y ninguna* confianza, era del 16 %; esta proporción aumentó al 35,9 % en 2015 (Corporación Latinobarómetro, 2015). No obstante, durante el mismo periodo, el producto interno bruto ha registrado tasas positivas de crecimiento, el comportamiento de la inflación mantuvo una tendencia decreciente hasta 2013, el nivel de desempleo también

ha disminuido, el coeficiente de Gini no ha experimentado cambios importantes y el Índice de Desarrollo Humano –basado en la esperanza de vida al nacer, los años esperados y el promedio de escolaridad–, y el ingreso nacional bruto per cápita han incrementado (ver figura 1).

Un análisis complementario advierte que, a lo largo de la última década, según los registros de Transparencia Internacional (2017), la percepción sobre la corrupción en Colombia se ha mantenido casi constante, fluctuando entre 39 y 37 puntos en una escala de 0 (mayor corrupción) a 100 (menor corrupción), lo que ubica al país en una categoría muy desfavorable, sin que haya logrado alcanzar, tan siquiera una vez, la media global (47 puntos en 2015). Por su parte, el índice de efectividad del Gobierno, disponible desde 2009 en las series del Banco Mundial, mediante el cual se estima la percepción sobre la calidad de servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia respecto de presiones políticas, la calidad de la formulación, la implementación de las políticas y la credibilidad en el compromiso del Gobierno para llevarlas a cabo, refleja un desempeño crítico de Colombia. En un rango de -2,5 (desempeño gubernamental débil) a 2,5 (desempeño gubernamental sólido), el país ha recibido calificaciones que oscilan entre

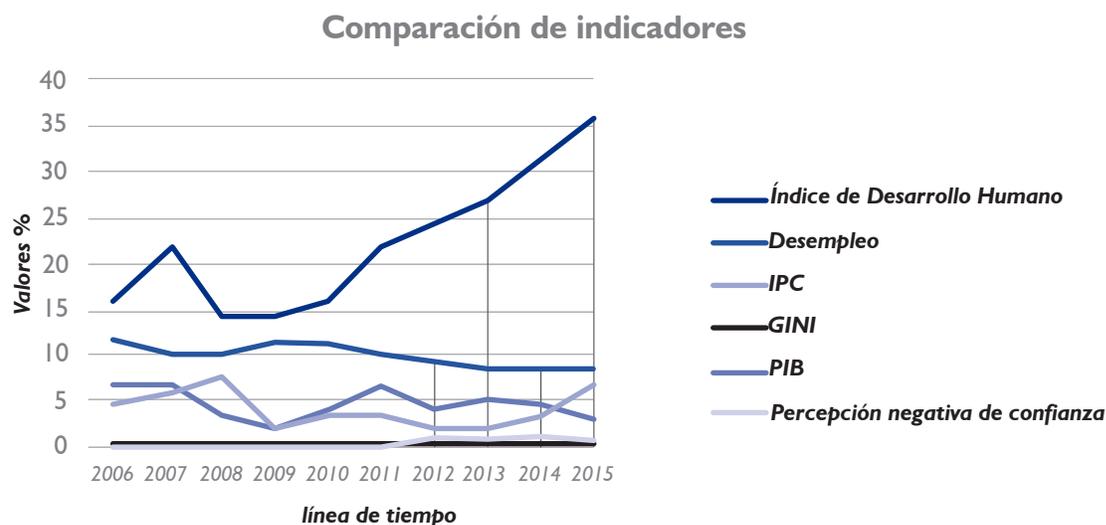


Figura 1. Comparación de indicadores. Elaboración propia con base en cifras del reporte global de desarrollo humano de Naciones Unidas (UNDP, 2017), tasas de desempleo registradas por el Banco de la República (2017) para el último mes de cada año, series históricas del IPC año corrido (DANE, 2017c), PIB al cierre del último trimestre del año (DANE, 2017a) y coeficiente de Gini (DANE, 2017) –sin tomar en consideración los cambios en la metodología de cálculo– reportadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE y las series históricas de percepción ciudadana en Colombia de la Corporación Latinobarómetro (2015).

-0,23 y 0,07. Desde 2013, se registra un deterioro del indicador, pasando de 0,07 a -0,03 en 2015 (World Bank, 2017).

Otro elemento comparativo es el índice del *imperio de la ley* (*rule of law*), también provisto por el Banco Mundial como estimativo de la percepción sobre la medida en que los ciudadanos confían en las normas y se disponen a obedecerlas, y de la calidad del régimen de aplicación de los contratos, los derechos de propiedad, la fuerza pública, la administración de justicia y las tasas de criminalidad y violencia. Con una escala idéntica a la empleada en el índice de efectividad gubernamental, el comportamiento del imperio de la ley registrado por Colombia durante la última década ha sido negativo, teniendo como valores extremos -0,53 y -0,29 (World Bank, 2017). De 2006 a 2011, los resultados del índice arrojan una mejora constante, aunque exigua, pero en 2012 se presenta un retroceso (ver figura 2).

A la luz de estas comparaciones, resulta claro que la corrupción y las falencias, tanto en la efectividad del Gobierno como en el imperio de la ley, dificultan la construcción de confianza política en Colombia. Sin embargo, el menoscabo observado en la confianza política no coincide con cambios importantes en estos índices; incluso, en algunos intervalos, la confianza se comporta

de manera inversa a las variables socioeconómicas a través de las cuales se evalúa el desempeño gubernamental. Desde otro ángulo, tal como se mencionó, la ausencia de confianza política en el país sí permitiría explicar que, a lo largo del tiempo, las autoridades no consigan repuntar los indicadores de los que depende la percepción sobre su efectividad o el imperio de la ley.

Así, por ejemplo, los elevados niveles de abstención electoral que han caracterizado las contiendas políticas del orden nacional en el transcurso de la última década, a las que se suma la jornada del Plebiscito para la refrendación del Acuerdo de Paz celebrado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), son consistentes con la ausencia de confianza política y podrían estar generando un efecto contraproducente en la cultura política del país, por cuanto simbolizan el desinterés general de la ciudadanía respecto del rumbo de la política nacional. A su vez, el distanciamiento frente a los mecanismos de control político puede convertirse en caldo de cultivo para prácticas contrarias a la probidad administrativa (ver figura 3).

La descripción de otras dimensiones constitutivas de la cultura política en Colombia corrobora la fragilidad del compromiso ciudadano con la democracia. En la más

VARIABLES COMPLEMENTARIAS

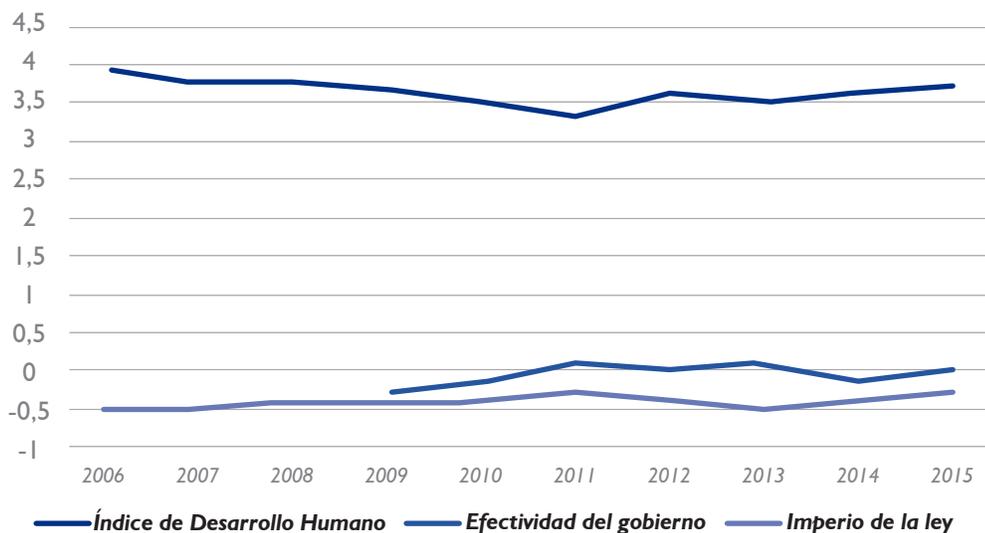


Figura 2. Variables complementarias. Elaboración propia con base en cifras históricas de Transparencia Internacional (Transparency International, 2017) y del Banco Mundial (World Bank, 2017).

reciente encuesta de cultura política, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE señala que, en 2015, un bajo porcentaje de los colombianos mayores de edad conoce los mecanismos de participación popular (solo el 30,9 % conocen el plebiscito, el 34,6 % las veedurías ciudadanas, el 43,2 % la consulta popular, el 52,1 % la revocatoria de mandato y el 52,3 % el referendo); peor aún, el 56,2 % considera que los ciudadanos participan siempre y cuando tengan un beneficio particular, el 24,8 % manifiesta estar totalmente de acuerdo con la afirmación de que participar no aporta nada a la solución de los problemas de la comunidad y el 44,1 % estima encontrarse muy insatisfecho con la forma en que la democracia funciona en el país (DANE, 2015).

Estas circunstancias ilustran cómo la ciudadanía, lejos de interiorizar algunos de los valores más representativos de la democracia, asume un rol político que inhibe el surgimiento de una interacción constructiva con las organizaciones gubernamentales, de la que puedan derivarse lazos de reciprocidad, incentivos para el logro de un mejor desempeño y la apertura de canales para la rendición de cuentas y la transparencia. Desde luego, este es un reflejo de las repercusiones institucionales de largo plazo que dejó el establecimiento de un régimen político autoritario, cimentado sobre las bases de una organización social jerárquica y desigual que condujo a la sustitución de las élites coloniales por otras republicanas, sin que haya podido forjarse, hasta el momento, un nuevo orden político que goce de legitimidad (Vela, 2010).

CONSIDERACIONES FINALES

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación, indiscutiblemente, cuenta con un potencial incommensurable para generar valor, difundir conocimiento y mejorar la calidad de vida; Asimismo, su apropiación,

por parte de las entidades gubernamentales, ofrece múltiples posibilidades para optimizar recursos, innovar la prestación de servicios y revitalizar la interacción con los ciudadanos. Sin embargo, la materialización de estas promesas reclama un mínimo de confianza política, sin la cual no es viable conciliar las estrategias del gobierno digital con las expectativas de la ciudadanía.

La aproximación de este reparo a la realidad colombiana sugiere que es preciso complementar los esfuerzos gubernamentales tendientes a incrementar la penetración de Internet, afianzar estándares de ciberseguridad y fortalecer el desarrollo de la industria de tecnologías de la información, con procesos efectivos de cambio sociopolítico que promuevan un auténtico régimen democrático; porque, tal como reza el adagio popular, en Colombia “seguro mató a confianza”, y para revivirla no basta con formular e implementar sofisticados esquemas de gobernanza digital.

Esto se traduce en la imperiosa necesidad de lograr una interiorización normativa de los preceptos que fundamentan la participación ciudadana en la toma de decisiones, la vocación de servicio público de las entidades gubernamentales –y una mayor transparencia en su funcionamiento–, la voluntad y la disposición colectiva de forjar un proyecto histórico común, la reivindicación de la naturaleza inquebrantable de las instancias de representación política, el fortalecimiento de garantías para el ejercicio de derechos y libertades, la concientización de los lazos morales que derivan en la obligación política primaria de respetar la ley y la impostergable mejora de la equidad social. En suma, se requiere de una alineación de roles políticos entre Gobierno y ciudadanos, que lleve a reconocerles como componentes insolubles de la misma fórmula. Sin confianza política no es viable generar las condiciones para un desempeño gubernamental satisfactorio y viceversa &



Figura 3. Elecciones del orden nacional. Elaboración propia con base en cifras históricas de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2017).

Referencias bibliográficas

- Arango, C., Zárate, H. y Suárez, N. (2017). *Determinantes del acceso, uso y aceptación de pagos electrónicos en Colombia* (Serie Borradores de Economía No. 999) [versión PDF]. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_999.pdf
- Banco de la República. (2017). *Tasas de empleo y desempleo*. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/tasas-empleo-desempleo>
- Blind, P. (Junio, 2006). Building trust in government in the twenty-first century: Review of Literature and Emerging Issues. *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government* United Nations Department of Economic and Social Affairs –UNDESA, Viena, Austria. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025062.pdf>
- Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC. (2017). *Revisión del mercado de datos fijo* (Documento versión borrador Regulación de Mercados) [versión PDF]. Recuperado de https://www.crcm.gov.co/recursos_user/2017/actividades_regulatorias/mercados/170517_mercados_datos_fijos.pdf
- Corporación Latinobarómetro. (2015). *Grado de confianza en grupos-instituciones-personas: El Gobierno*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Corydon, B., Ganesan, V. & Lundqvist, M. (2016). *Digital by default: A guide to transforming government*. Recuperado de <https://goo.gl/xGisWe>
- Council of Europe. (2001). *Convenio sobre la Ciberdelincuencia: Budapest, 23.XI.2001* (Serie de Tratados Europeos No. 185) [versión PDF]. Recuperado de <https://rm.coe.int/16802fa41c>
- Dalton, R. & Shin, D. (Marzo 2011). *Reassessing the civic culture model*. Ponencia presentada en la conferencia Mapping and Tracking Global Value Change, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, United States [versión PDF]. Recuperado de <http://www.democracy.uci.edu/files/docs/conferences/2011/DaltonShin.Feb16.pdf>
- Decreto 1414 de 2017: Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 50.336 del 25 de agosto de 2017. Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.pdf?v_numero=50.336&v_desde=25-08-2017&v_hasta=25-08-2017&p_inicial=1&p_final=10
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2015). *Encuesta de cultura política: Principales resultados diciembre de 2015* [versión PDF]. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_15.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (29 de diciembre de 2016). Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación en empresas 2015. *Boletín Técnico* [versión PDF]. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_empresas_2015.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2017a). *Históricos producto interno bruto –PIB*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (3 de abril de 2017b). Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación en microestablecimientos: Octubre 2015 - septiembre 2016. *Boletín Técnico* [versión PDF]. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_micro_2016.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2017c). *Indicadores básicos de TIC en hogares*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/indicadores-basicos-de-tic-en-hogares>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2017c). *Índice de precios al consumidor –IPC- Base 2008*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (22 de marzo de 2017d). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016. *Boletín Técnico* [Versión PDF]. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_16.pdf
- Departamento Nacional de Planeación –DNP. (2015). *Encuesta de percepción al ciudadano* [versión PDF]. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Cifras-Informes/Paginas/default.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación –DNP. (2016). *Documento Conpes 3854: Política Nacional de Seguridad Digital* [versión PDF]. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%6c3%b3micos/3854.pdf>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean –ECLAC. (2014). *Cloud Computing in Latin America Current Situation and Policy Proposals* [versión PDF]. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52947/CloudcomputinginLA.pdf>

- Hetherington, M. (Diciembre, 1998). The Political Relevance of Political Trust. *The American Political Science Review*, 92(4), 791-808. Recuperado de <https://www.uvm.edu/~dguber/POLS234/articles/hetherington3.pdf>
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MinTIC. (12 de junio de 2017). La OCDE dará rutas de acción para la evolución hacia un Gobierno Digital. *MinTIC: Sala de Prensa*. Recuperado de <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-52293.html>
- Newton, K. (1999). Social and Political Trust in Established Democracies. En P. Norris (Ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (pp. 169-87). Oxford MS: Oxford University Press.
- Observatorio de la Industria de Tecnologías de la Información, MinTIC y Fedesoft. (2016). *Caracterización del sector teleinformática, software y TI en Colombia 2015*. Recuperado de <http://fedesoft.org/noticias-fedesoft/disponible-estudio-de-caracterizacion-de-la-industria-del-software-colombiano/>
- Olsen, J. P. (1997). Institutional Design in a Democratic Context. *Journal of Political Philosophy*, 5(3): 203-229. doi: 10.1111/1467-9760.00032
- Organisation for Economic Co-operation and Development –OECD. (2015). *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/science-and-technology/data-driven-innovation_9789264229358-en#.WY6KsTPyjlU
- Organisation for Economic Co-operation and Development –OECD. (2016). *OECD Comparative Study: digital government strategies for transforming public services in the welfare areas* [versión PDF]. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). *Histórico de resultados electorales*. Recuperado de <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>
- Transparency International. (2017). *Corruption perceptions index*. Recuperado de <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>
- United Nations. (2016). *United Nations: E-Government Survey 2016* [versión PDF]. Recuperado de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>
- United Nations Development Programme –UNDP. (2017). *Human Development Data (1990-2015)*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/data>
- Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Vela, B. (2010). *Contribución al debate sobre la formación del Estado colombiano en el Siglo XIX*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- World Bank. (2017). *Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*. Recuperado de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
- World Economic Forum –WEF. (2011). *The Future of Government: Lessons Learned from Around the World* [versión PDF]. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan047022.pdf>
- Zmerlia, S. & Castillo, J. (Julio, 2015). Income Inequality, Distributive Fairness and Political Trust in Latin America. *Social Science Research*, 52, 179-192. doi:10.1016/j.ssresearch.2015.02.003