

Innovación y gobierno abierto territorial. Diagnóstico e implementación de estrategias relacionadas en los departamentos: caso Colombia

Karen Daniela Rosero Narváez
María Angélica Cruz Herrera

Introducción

En Colombia la innovación y el gobierno abierto han sido temas que en los últimos años han tomado gran relevancia en los asuntos de Estado, esto derivado de la influencia de actores internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), Transparencia Internacional, la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas, entre otros.

El reto para el Estado en estas nuevas prácticas, en consecuencia, se centra en la generación de confianza en las instituciones (Concha & Naser, 2012), no solo las que constituyen el orden de administración central, sino también territorial. El Estado, por ende, debe buscar la construcción de colaboraciones conjuntas entre el sector privado y los ciudadanos, tanto en un nivel central como departamental y municipal, para mejorar la gestión, los servicios y la interacción entre estos actores. Todos estos procesos requieren de una infraestructura técnica y tecnológica con fundamentación teórica, técnica y especializada para el cumplimiento de la visión estratégica del buen gobierno y la gestión para la excelencia (Concha & Naser, 2014). Lo anterior ha permitido que a través de directrices que se han ido implementando en el país como son la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), la Ley de Transparencia y Anticorrupción (2014), la Guía de implementación de los ODS (2018), entre otras; desde la dirección central se haya incitado a los territorios a mejorar su capacidad comunicativa con los ciudadanos. Es por eso que, bajo un apoyo constante del gobierno central, tanto los municipios como los departamentos han empezado una lucha constante por mejorar sus portales web y desarrollar iniciativas innovadoras que logren un Estado abierto real y efectivo.

Teniendo en cuenta, esta coyuntura que ha tendido a convertirse en un tema estructural y sostenido en la administración pública, se vuelve menester indagar respecto a cómo estas iniciativas un tanto internacionales y centralistas llegan a involucrarse de manera coordinada con las dinámicas sociales, técnicas, culturales, administrativas y económicas de los departamentos en cabeza del accionar de los gobernadores.

Es por ello, que en el marco de éste acápite de la investigación central “Laboratorios de innovación en administración pública”, se tiene como puntos relevantes: i) identificar el desarrollo que han tenido las gobernaciones en el último periodo de gobierno respecto a la implementación de políticas de gobierno abierto e innovación, ii) revisar si en los planes de desarrollo departamentales y en los rubros anuales se incluye un espacio dedicado a innovación y/o gobierno abierto, iii) analizar y diagnosticar como son las rutas que han seguido los departamentos para poder cumplir con la tarea de generar e implementar políticas para un Estado abierto real y eficiente, y iv) desarrollar conclusiones que permitan servir como recomendaciones al gobierno nacional y departamental en la construcción de una ruta objetiva de trabajo hacia la innovación y el gobierno abierto.

1. Gobierno Abierto en Colombia y su desarrollo a nivel departamental.

En este capítulo se busca abordar el surgimiento del Gobierno Abierto y la Innovación en Colombia, así como las políticas y directrices que desde el orden nacional se ha impartido para que se implemente en el nivel territorial.

Hablar de Gobierno abierto e innovación en Colombia, sin duda requiere repensar el contexto en el que se insertan estas dos tendencias en la Administración Pública Estatal, como surge la necesidad de implementarla y de repensar el Estado para modernizarlo.

Es así como en la Administración Pública se piensa un Estado más cercano al ciudadano, más flexible y mucho más abierto, en otras palabras, un Estado que busque la eficiencia y que al mismo tiempo sea más transparente en sus procesos, donde se permita la participación de la sociedad dentro de la toma de decisiones y el seguimiento en la ejecución de las políticas. Como lo establece Ramírez "El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales." Ramírez (2011).

Colombia en los años 90, con el fin de responder a la modernización del Estado y así mismo a la Constitución de 1991, crea una serie de políticas que buscan la descentralización, el acercamiento de la ciudadanía a las decisiones políticas y administrativas y así mismo, crea mecanismos para que la ciudadanía pueda interactuar y controlar la ejecución de programas y proyectos del Gobierno Nacional.

De esta forma, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados, SINERGIA, el cual busca hacer seguimiento a las metas de Gobierno y evaluación a las políticas públicas que se imparten en los diferentes niveles del Estado Colombiano. De tal forma que este seguimiento pueda permitir la rendición de cuentas, marcando así un paso importante por parte del Estado Colombiano con los planteamientos del Gobierno Abierto.

Posteriormente, desde el año 2010 se encamina la política de Gobierno Abierto a partir del uso de las TIC, la política de Gobierno Abierto y posteriormente la de Gobierno Digital, que buscan mejorar la integridad pública, la cual dentro de varias formas, se da por medio de la transparencia de la información con el fin de brindar mayor eficiencia a los trámites y servicios solicitados por el ciudadano y prestados por las Entidades del sector tanto central (Ministerios, Departamentos Administrativos, entre otros.), como del nivel descentralizado; departamentos y municipios y sus respectivos sectores.

Esto permitió que las entidades territoriales, crearán su propia página web, con la característica principal de que esta fuese interactiva con el ciudadano, así mismo se parametrizo el contenido mínimo que cada entidad territorial debía exponer en sus páginas. Esto con el fin de que los ciudadanos tuvieran la facilidad de gestionar diferentes trámites o servicios sin necesidad de dirigirse directamente a las oficinas de la Alcaldía municipal o a la Gobernación. (Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República. 2013).

Es en este contexto que el Estado Colombiano da un paso importante en materia de Gobierno Abierto e innovación, en un primer momento, para el año 2011, se crea la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República la cual tienen como fin la de ser el brazo de apoyo del Gobierno Nacional en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en el territorio Nacional. De esta forma la Secretaría Transparencia tiene como una de sus funciones "fomentar y participar en la coordinación interinstitucional de las diferentes ramas del poder público y órganos de control del nivel nacional y territorial, para la ejecución de la política de transparencia y lucha contra la corrupción". Decreto 4637 (2011). Es bajo este marco en el que se crea el Estatuto Anticorrupción con la Ley 1474 de 2011, la cual ordena que cada Entidad del orden Nacional, Departamental y Municipal debe crear anualmente una estrategia clara de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano.

Un segundo paso importante, es la creación, para el año 2012, del primer plan de Acción para vincularse a la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership). Alianza Gobierno Abierto Colombia. (s.f.). De esta forma el Estado expresó los desafíos que se querían alcanzar en cuanto a la transparencia, el control social, la participación, el acceso a la información, y la lucha contra la corrupción, toda vez que se comprometió con la mejora de los servicios públicos, el aumento de la integridad pública y la mejor gestión en la inversión pública. Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República. (2013).

Todo esto se encaminó para dar cumplimiento constitucional y legal a las funciones y objetivos esenciales del Estado, permitiendo así un proceso mucho más transparente, alejado del viejo Estado en el cual las decisiones se tomaban desde el gobierno central y no existía una participación de la población, desconociendo sus realidades geográficas, culturales y así mismo sus necesidades sociales. Es por esta razón que el Estado Colombiano, en el 2012, con el objetivo de mejorar la prestación del Servicio público y la credibilidad de las comunidades frente al Servicio, se compromete con un mejor Servicio al Ciudadano en el plan de Acción para la Alianza de Gobierno Abierto. En este plan de acción se establece una mejora en la relación que se da Nación-Territorio y territorio-población. Es así como se crean en un primer momento los Centros Integrados de Servicios Pilotos que se Establecen en los Municipios con mayor afluencia de ciudadanos que acceden a trámites, servicios y programas.

Para esto, el Gobierno central en su plan de Acción le apuesta a un proceso de capacitación a los Servidores Públicos de todo lo niveles, esto con el fin de unificar el lenguaje de quienes prestan el Servicio al ciudadano, de tal forma que la información dada al ciudadano sea clara y de fácil recordación.

Con el fin de materializar las políticas anteriormente mencionadas, el Gobierno Nacional crea el grupo interinstitucional encabezado por la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, junto con otros representantes del Sector Nacional tales como el Departamento Nacional de Planeación, la Presidencia de la República y el Ministerio de las Tecnologías de la Información, esto con el fin de establecer acciones concretas en Gobierno Abierto en el periodo de Gobierno 2010-2014. (Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República. 2013).

A su vez se crea un Comité de Seguimiento, para el año 2013, conformado por dos miembros del Gobierno, tres miembros de la sociedad civil y uno que representaba el Sector privado. Esto con el fin de divulgar y hacer seguimiento a los compromisos planteados en el Plan Acción tanto para el nivel Nacional como Territorial. (Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República. 2013).

Todas estas acciones llevadas a cabo para alinear las políticas Nacionales con los acuerdos Internacionales en materia de gobierno abierto e innovación, presentaron diferentes desafíos por parte de las autoridades del nivel central de la administración como del nivel descentralizado, lo cual hizo que se creará en 2015 una Metodología que diera alcance a una estrategia clara y por ello se crea la “Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano” el cual trae componentes que permiten medir los lineamientos que se establecen desde el nivel central, gobierno nacional, al nivel territorial. Remitirse a Cuadro 1. “Políticas de anticorrupción y atención al Ciudadano”.

Simultáneamente el Estado Colombiano ha redireccionado estrategias para el cumplimiento de la Ley de Transparencia y de Acceso a la información pública con la ley (Ley 1712 de 2014.) De esta forma las Entidades Territoriales deben basarse en estas guías para llevar a cabo un proceso de transparencia adecuado. Ver cuadro 2 “Estrategias en materia de transparencia y acceso a la información”. Es a través de estas guías que se puede evidenciar el proceso interactivo del nivel nacional con los departamentos y municipios para que se ejecuten los lineamientos impartidos desde el Gobierno Nacional en cuanto a las políticas propias de Gobierno Abierto.

A su vez el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones ha gestado la política de innovación a nivel Nacional, Departamental y Municipal con el fin de que se fomente en el sector público la investigación, el desarrollo y la innovación.

Para ello a nivel Nacional se han creado **nodos de innovación** que permitan dar soluciones innovadoras ante problemas públicos, y esto lo hizo con la participación de entidades del sector público, a su vez sector industrial y la academia. Actualmente existen cinco nodos de innovación en Salud, Servicio al Ciudadano, Ciberseguridad, Arquitectura TI y Justicia. (MinTic. s.f). Estos nodos actúan como referente para que las entidades territoriales concienticen a sus funcionarios en apuntarle al gobierno abierto con procesos de innovadores, que se salgan del argot cotidiano pero que obedezcan a la razón de ser de las Entidades Territoriales.

Esto permitió que el Gobierno Nacional actualizara la Política Nacional de Innovación desarrollándola en el Decreto 1008 de 2018, la cual establece los lineamientos a las diferentes entidades en materia política de Gobierno Digital. Esto lo hace bajo los principios de innovación, competitividad, productividad y seguridad de la información, con diferentes componentes que van al interior de Estado como en la parte Externa de este. Remítase cuadro 3 “Componente de Gobierno Abierto”

Si bien existe por parte del Gobierno Central acciones para que las entidades direccionen acciones según los lineamientos de innovación. Sin embargo, a nivel territorial no existen unos lineamientos claros hacia los Departamentos y Municipios que permitan obligar a entidades a generar mecanismos para crear nodos de innovación, independientes a los ya creados en el orden Nacional. Así pues, las entidades territoriales van a ejecutar acciones del orden Nacional: como lo es programa de Agenda de Conectividad al Sector Educativo y aplicaciones que permiten interactuar con la ciudadanía en término de Gobierno abierto, generando un reto aún mayor para los territorios donde la innovación se ve incluso desde su proyección.

2. Planes de Desarrollo: Enfoque de Gobierno Abierto e Innovación.

Colombia como se ha dado a conocer en el capítulo anterior, tiene lineamientos en el tema de innovación y gobierno abierto que permite un desarrollo armónico de diferentes políticas a nivel nacional y territorial. Sin embargo, cabe destacar que los Departamentos y los Municipios tienen autonomía administrativa que reconoce que estas entidades descentralizadas implementen políticas específicas orientadas al desarrollo local eficiente, sin descuidar aquellas directrices que son dadas desde el gobierno nacional, como se dijo anteriormente, configurándose un reto aun mayor para las agendas de política departamental.

Actualmente, en Colombia existen 32 departamentos los cuales, a su vez, tienen una “hoja de ruta” que permite orientar las acciones de los gobernantes durante periodos de 4 años, estas “hojas de ruta” reciben el nombre de Planes de Desarrollo Territorial (PDT). Este instrumento de planeación está compuesto por tres partes: 1) un diagnóstico de la situación actual del departamento, 2) una parte estratégica que contiene los ejes, políticas, programas, proyectos y metas a cumplir en el cuatrienio y 3) el Plan de Inversiones que contiene la materialización económica de la parte estratégica.

Para la vigencia 2016-2019¹, el Departamento Nacional de Planeación (2015: 9), propuso que adicional a los lineamientos presentados en la Ley 152 de 1994 (por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) se incluyeran “tres elementos innovadores en la construcción de los PDT con el fin de fortalecer estos instrumentos de planificación a nivel local”. Estos tres elementos son:

¹ En Colombia es el periodo de 4 años de Gobierno Departamental en el cual nos encontramos.

- **“Cierre de brechas:** Priorizar los esfuerzos por sector en zonas geográficas específicas que en términos socio-económicos están más rezagadas al interior de un departamento o municipio.
- **Estructura Territorial:** Incorporar el concepto de administración del territorio dentro de la planificación del desarrollo. Analizando la lectura urbana-rural, las subregiones, las áreas de conservación y las apuestas de los capítulos regionales del PND.
- **Gestión por Resultados:** Articular los procesos de planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación para generar los resultados esperados en la población” (DNP. 2015:9).

Así pues, teniendo este panorama en la esfera territorial respecto a la importancia de que cualquier política que se vaya a implementar en un departamento debe tener un desglose específico en el Plan de Desarrollo Departamental; en la presente investigación se analizó el Plan de Desarrollo de cada uno de los 32 departamentos buscando: i) identificar qué nivel de importancia se le otorgó al gobierno abierto e innovación en los PDT y, ii) analizar cuáles son las políticas de gobierno abierto e innovación que han venido desarrollando los departamentos desde el año 2016.

2.1. Importancia del gobierno abierto y la innovación en el plano departamental:

La parte estratégica de los PDT establecen los lineamientos clave que se van a implementar en el mandato del gobernador de turno, estos lineamientos están divididos en diferentes secciones, cada una representa un marco de alcance diferente que son:

- **Eje temático:** o también conocido como “Objetivo Estratégico”, en términos generales: Son los propósitos que se quieren alcanzar mediante la ejecución del plan de desarrollo. Son estratégicos en la medida en que establecen la contribución del plan para avanzar en el logro de la visión compartida. Son propósitos orientados a solucionar los grandes problemas y retos del desarrollo integral de la entidad territorial, están relacionados con las potencialidades y oportunidades del territorio y responden a la pregunta: ¿qué va a hacer la Administración durante el período de gobierno en términos del proceso de desarrollo integral? (DNP. 2015: 92).
- **Programa:** Los programas son el conjunto de metas, proyectos y actividades, organizados por materia, que buscan cumplir con los propósitos establecidos en los ejes temáticos u objetivos estratégicos.
- **Proyecto:** Los proyectos son “un conjunto de actividades coherentes e interrelacionadas entre sí, orientadas a: la solución de uno o varios problemas, la satisfacción de una necesidad, el aprovechamiento de una potencialidad” (DNP. 2015: 94).
- **Meta:** La meta es la concreción y cuantificación de los proyectos, en esta se definen los impactos y se focalizan los esfuerzos y recursos de la administración, para cumplir con lo establecido.
- **Actividad:** Las actividades son el desarrollo uno a uno de las metas, se concretan en talleres, asesorías, capacitaciones, compras, etc. Estas son el último punto de desglose en la organización de los Planes de Desarrollo.

Al revisar los 32 Planes de Desarrollo Departamentales se concluye tomando como base la Grafica 1, que:

- El 12,5% de los departamentos² contemplan la innovación y el gobierno abierto como **eje temático**, esto permite deducir el grado de importancia que para la administración territorial tiene este tipo de estrategias. En algunos de los departamentos se relaciona con el grado de desarrollo económico y cultural que tienen como es el caso de Antioquia (principalmente por su capital Medellín), otros por querer ser hito en políticas de transparencia e innovación debido a la fuerte influencia que su gobernador tiene en relación con estas políticas como es el caso de Nariño.

² Los 4 departamentos son: San Andres y Providencia, Antioquia, Caldas y Nariño.

Que se encuentren configuradas estas iniciativas dentro de los ejes temáticos de los PDT permite que *prima facie* ya se haya contemplado un rubro económico en el plan de inversiones, que asegure su desarrollo durante los 4 años de gobierno, e incluso posibilidad la generación de políticas públicas que superen este periodo temporal.

Las gobernaciones de estos 4 departamentos le han apostado a diversas políticas y programas entre los cuales se centran los de Ciencia y Tecnología, los de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Datos Abiertos, e Innovación como forma para generar desarrollo sostenible. Estos departamentos han apostado incluso por la creación de laboratorios de innovación e iniciativas que van más allá de las directrices nacionales, lo cual ha propiciado que incluso su puntaje en la organización Transparencia por Colombia sea mayor a la media del resto de departamentos.

- El 56,25% de los departamentos³ contemplan la innovación y el gobierno abierto como **programa**, relacionándolos a Ejes como el administrativo ya que este se desarrollan las políticas de buen gobierno como lo son transparencia y atención al ciudadano así como la política de datos abiertos emprendida por el gobierno central; también se relaciona con el eje de desarrollo económico por el marco de innovación en el emprendimiento principalmente agroindustrial, por último, tiene una gran influencia en el eje de educación, este último derivado del uso de las Tic por las universidades y colegios así como la incidencia de los quioscos digitales.

Los programas están muy relacionados con lo contemplado en los Planes Regionales de Competitividad e Innovación que algunos departamentos han implementado en gobernaciones anteriores; estos planes en ocasiones financiados por el gobierno central y privados, busca generar fortalezas en el marco de emprendimiento, es por eso que la innovación en estos departamentos se ajusta como programas para mejorar el margen de productividad agrícola y ganadera.

- El 21,88% de los departamentos⁴ contemplan la innovación y el gobierno abierto como **metas** u objetivos relacionados a Programas de productividad, educación, cultura, agroindustria y planeación gubernamental. Principalmente esta relación se deriva de las obligaciones adquiridas con el gobierno central enfocados en el presupuesto de regalías (el cual se analizará más adelante).

Estas metas por lo general cuando se focalizan en los planes de acción de los departamentos, solo corresponden a periodos específicos y no tienen permanencia recurrente en todo el cuatrienio, debido a su carácter de materialización y la importancia de no pasar de periodos fiscales.

- Dos de los departamentos (Boyacá y Casanare) que corresponden al 6,26% de los departamentos, contemplan la innovación y el gobierno abierto como **Actividad y Proyecto** respectivamente. Su desarrollo es aún más limitado que el de las metas, no se asocian a políticas generales, incluso en ocasiones no destinan presupuesto.

Por lo general su materialización solo se ve reflejada en las políticas obligatorias que presenta en gobierno central para ser implementadas por los gobiernos territoriales.

- Solo uno de los departamentos no hace mención a la innovación y el gobierno abierto como un foco de su política cuatrienal, este es el Departamento del Vichada.

³ Los 18 departamentos son: Amazonas, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre y Vaupés.

⁴ Los 7 departamentos son: Cesar, Guainía, Guaviare, La Guajira, Norte de Santander, Tolima y Valle del Cauca.

2.2. Políticas de gobierno abierto e innovación prevalentes en los departamentos.

Como se vio en el capítulo anterior, existen tres entidades del orden central que han dado lineamientos a las políticas departamentales, estas son: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTic), Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Dentro de las políticas de estas entidades, las que han tenido prevalencia en los departamentos son:

- **Ley de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública**, cuya aplicación ha sido liderada por la Secretaría de Transparencia, como se dio a conocer en el capítulo anterior, esta ley busca que en los departamentos se implemente una política de acceso a la información mediante datos abiertos, que la rendición de cuentas sea clara y abierta a toda la ciudadanía, que se mejore la forma de atención de solicitudes y trámites que la población requiera, así como la promoción de la cultura de control interno en las entidades públicas.

Esta política, al estar contenida en una Ley es de orden obligatoria y de aplicación inmediata para todas las entidades, entre esas los departamentos. Dentro del análisis se pudo comprobar que no es una de las prioridades de ciertos departamentos, como si lo es para otros, por eso se toma como una categoría independiente en dicho estudio.

- **Plan CTEI:** los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en CTel – PAEDs “Son el instrumento con el cual el territorio y la nación se ponen de acuerdo y articulan esfuerzos y recursos para priorizar, concretar, y armonizar sus planes en Ciencia, Tecnología e Innovación-CTel. Así mismo se presentan como el mecanismo para priorizar proyectos estratégicos y de impacto para los departamentos que estén en armonía con las metas CTel del país” (Colciencias. S. f).

Esta política está regulada en el artículo 7 de la Ley 1753 de 2015. Actualmente esta política cuenta con recursos propios, es decir, los departamentos tienen una destinación específica para poder implementar estos planes en su administración, sin embargo, dependiendo de las especificidades de cada departamento su desarrollo, tiempo e implementación varía. Actualmente existen departamentos que no lo han implementado, y cuyo desarrollo está en etapa de diagnóstico, mientras otros, han tenido un desarrollo mayor incluso estableciéndolo como política pública transversal a los gobiernos cuatrienales.

- Respecto a las políticas denominadas: **Política Tic, Política de Gobierno en Línea y Política de Gobierno Digital**, estas tres se deben considerar como avance una de la otra en el marco de la estratégica nacional del Ministerio de las TIC.

En primer lugar, la Política TIC según lo contemplado en el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, fue creada con el fin de “promover condiciones de seguridad del servicio al usuario final, incentivar acciones preventivas y de seguridad informática y de redes para el desarrollo de dicho sector; así como reglamentar las condiciones en que se garantizará el acceso a la información en línea, de manera abierta, ininterrumpida y actualizada”.

La política de Gobierno en Línea que se encuentra regulada en el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 1078 de 2015, “comprende cuatro grandes propósitos: lograr que los ciudadanos cuenten con servicios en línea de muy alta calidad, impulsar el empoderamiento y la colaboración de los ciudadanos con el Gobierno, encontrar diferentes formas para que la gestión en las entidades públicas sea óptima gracias al uso estratégico de la tecnología y garantizar la seguridad y la privacidad de la información” (MinTic. S.f: 2).

Por último, la Política de Gobierno Digital, reemplaza a la Política de Gobierno en Línea y su desarrollo se encuentra contemplado en el Decreto 1008 de 2018, esta política avanza un poco más y promueve “el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital” (2018: artículo 1). Esta política avanza un poco más, contempla un mayor número de principios, una estructura más amplia y una población objetivo mayor.

- **Política Nacional:** En el marco de esta investigación, cuando se habla de política nacional, es la composición de todas las políticas implementadas por las tres entidades mencionadas anteriormente y que tienen su desarrollo en el primer capítulo. Es decir, se denomina así, cuando los conjuntos de las políticas de los departamentos solo corresponden a las políticas obligatorias y no hay ningún tipo de desarrollo propio que permita ahondar estas o mejorar desde campos propositivos la implementación de gobiernos departamentales abiertos e innovadores.

- **Código de ética y buen gobierno:** Es una herramienta que contiene el conjunto de políticas respecto a la gestión de la entidad con criterios de Ética, Integridad, Transparencia y Eficiencia, para asegurar que los servidores públicos orienten su actuar al cumplimiento de los fines misionales de la entidad y del Estado. Esta política recoge las disposiciones pertinentes de la Constitución Política, el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el código disciplinario único para servidores públicos, el Estatuto Anticorrupción y los procesos del Sistema Integrado de Gestión.

Al revisar los planes de acción de los 32 departamentos, sus planes de desarrollo y las rendiciones de cuenta anual, podemos concluir que la mayoría de los departamentos toman como puntos focales y/o puntos estratégicos diferentes tipos de políticas, esto no quiere decir que no aplique las otras, sino que su priorización para generar innovación y tener una administración abierta son unas prevaleciendo por encima de otras como lo muestra el gráfico 2.

Así pues, podemos concluir que:

- 11 de los departamentos⁵ tienen varias políticas implementadas, es decir, no solo las del gobierno central sino políticas propias así: Macroestrategias de innovación que incluyen un desarrollo amplio de estrategias como son la creación de laboratorios de innovación, financiación de proyectos ciudadanos innovadores, asesoría permanente a los municipios, generación de emprendimiento, promoción de observatorios de gobierno abierto, la creación de Comités interinstitucionales para promover la transparencia y el gobierno abierto.
- Solo el departamento del Valle del Cauca sigue mencionando y contemplando la Política TIC y solamente el departamento del Meta sigue mencionando la Política de Gobierno en Línea y desarrollándola como única manifestación de innovación y gobierno abierto en su departamento. Cabe recordar que estos departamentos en su plan de desarrollo y planes de acción establecen como objetivos a desarrollar los contemplados en la anterior Política TIC y Política de Gobierno en Línea, no hay que olvidar que estos dos departamentos contemplan como meta el tema de innovación y gobierno abierto.
- 3 de los departamentos⁶ presuponen en sus PDT y Planes de Acción, la Política de Gobierno Digital, esto con el fin de garantizar mayor desarrollo de sus objetivos y propiciar un entorno más cercano a los retos que propone el gobierno nacional desde el Ministerio de las Tic, estas políticas se pueden ver priorizadas en los ejes de ciencia, educación y productividad.

⁵ Los departamentos son: Antioquia, Caldas, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Santander y Sucre.

⁶ Los departamentos son: Atlántico, Casanare y Norte de Santander.

- 3 de los departamentos⁷ priorizan y toman como desarrollo de una política de gobierno abierto e innovación lo relacionado con las políticas de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública. Su principal priorización y enfoque son los programas de gestión documental y asesoría a los funcionarios y manejo de la página web.
- 7 de los departamentos⁸ priorizan su estrategia de gobierno abierto e innovación en el Plan CTEI, cabe destacar que todos los departamentos que contemplan esta política por lo general lo desarrollan en la modalidad de programa dentro del PDT y destinan un presupuesto económico considerable de forma anual a su implementación.
- Los departamentos de Boyacá y Guaviare priorizan todas las políticas nacionales anteriormente mencionadas, sin embargo, esta priorización no se da de manera armónica y coordinada, sino de manera desarticulada, ya que conciben estas políticas de forma concreta en actividades o metas dispersas en los diferentes ejes estratégicos que conllevan a ser consideradas herramientas de las cuales se puede prescindir en cualquier momento.
- Por último, la situación de gestión en gobierno abierto e innovación del departamento de Vaupés es preocupante, ya que al estudiar sus políticas para este cuatrienio se puede evidenciar que considera que tener un código de ética y buen gobierno es la forma más idónea de desarrollar una política de gobierno abierto eficiente.

3. Conclusiones

De lo anterior desarrollado se puede tener dos conclusiones importantes, que sirve para que el gobierno colombiano pueda desarrollar una política de gobierno abierto e innovación clara.

En primer lugar, se puede evidencia que existen varias iniciativas tanto nacionales como territoriales que están desarticuladas, si bien la creación y el propósito de las entidades del orden nacional como la Secretaria de Transparencia, COLCIENCIAS y MinTic es diferente, no cabe duda que tienen componentes comunes que deben ser articulados a través de políticas claras que permita que los departamentos no doubles esfuerzos o proyectos, sino que articulando los requerimientos del gobierno central se pueda propiciar una política integral territorial que permita un desarrollo eficiente de los territorios.

En segundo lugar, como se ha mencionado en varios acápites, varios de los departamentos no tienen claro el papel que juega la innovación y el gobierno abierto en los territorios, algunos les quitan el peso administrativo y social que tienen para dejarlo como desarrollo de metas y/o actividades específicas, lo que ha impedido que esos departamentos tengan una capacidad de articulación con la ciudadanía mayor y la generación de políticas de emprendimiento efectivas.

Es por eso que se recomienda que el gobierno central, desde una política de acompañamiento integral, asesore a los departamentos para que, al momento de desarrollar sus hojas de ruta gubernamental, le otorguen al gobierno abierto y las políticas de innovación un papel más estructural y transversal, que permita una apertura del gobierno real y que, a su vez, colabore con el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno central.

Bibliografía

- Concha, Gastón y Naser, Alejandra (2012), *"Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región"*, en CEPAL – Serie Gestión Pública, N° 74, marzo.
- Concha, Gastón y Naser, Alejandra (2014), *"Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe"*, en CEPAL – Serie Gestión Pública, N° 79, enero.

⁷ Los departamentos son: Córdoba, Putumayo y Tolima.

⁸ Los departamentos son: Amazonas, Arauca, Bolívar, Caquetá, San Andrés y Providencia, Chocó y La Guajira.

- COLCIENCIAS (s. f), “¿Qué son los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en CTel - PAEDs?”. Bogotá, Colombia. <http://www.colciencias.gov.co/portafolio/gestion-territorial/planes-de-acuerdo/paeds-cte>, 01-06-2018.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Unidad 0: Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales. DNP, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (s.f.). “Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados: SINERGIA”. Bogotá, Colombia, <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>, 03-05-2018.
- MinTic (s.f), “Manual estrategia de gobierno en línea”. Bogotá, Colombia, http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-7941_manualGEL.pdf, 01-06-2018.
- MinTic (2018), “Decreto 1008 de 2018”. Bogotá, Colombia, http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-74903_documento.pdf, 20-06-2018.
- Presidencia de la República (2015). “Estrategia para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.” Bogotá, Colombia, <http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/estrategias-construccion-plan-anticorrupcion-atencion-ciudadano.pdf>, 03-05-2018.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2011). De Gobierno Abierto a Estado Abierto. Bibliotecas. CEPAL. <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>, 16-05-2018.
- Secretaria de Transparencia de Presidencia de la Republica. (2013). “Plan de Acción de Colombia. Alianza para el gobierno Abierto.” Bogotá, Colombia, <http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Documents/plan-de-accion-sep-30.pdf>, 20-05-2018.
- Secretaria de Transparencia de Presidencia de la Republica. (2014). “Guía de Caracterización de ciudadanos, usuarios e interesados” Bogotá, Colombia, <http://www.secretariatransparencia.gov.co/Paginas/guia-implementacion-ley-transparencia.aspx>, 01-06-2018.
- Secretaria de Transparencia de Presidencia de la Republica. (2014). “Guía para responder a solicitudes de información pública” Bogotá, Colombia, <http://www.secretariatransparencia.gov.co/Paginas/guia-implementacion-ley-transparencia.aspx>, 01-06-2018.

Reseñas biográficas

Karen Daniela Rosero Narváez: Abogada de la Universidad de La Sabana, Especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, estudiante de Administración Pública Territorial de la ESAP. Directora Jurídica de la Corporación Centro de Interés Público y Justicia. Auxiliar de Investigación de la ESAP en el grupo de investigación “Laboratorios de Innovación en Administración Pública, estado del arte de herramientas y metodologías para la acción”. Ponente internacional en temas de derechos humanos, trata de personas, derecho constitucional y gobierno abierto.

Datos de contacto:

Tel: +57 316-743 0333

Email: karen.rosero.n@gmail.com

María Angélica Cruz Herrera: Administradora deportiva de la Universidad Distrital y estudiante de Administración Pública de la ESAP. Actualmente se desempeña como investigadora de la Corporación Centro de Interés Público y Justicia, así como auxiliar de investigación de la ESAP en el grupo de investigación “Laboratorios de Innovación en Administración Pública, estado del arte de herramientas y metodologías para la acción”.

Datos de contacto:

Tel: +57 300 5099066

Email: angelicac0311@gmail.com

Anexos

Cuadro 1. Políticas de anticorrupción y atención al Ciudadano.

GOBIERNO ABIERTO. POLÍTICAS IMPARTIDAS EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO DESDE EL NIVEL CENTRAL	
NIVEL	ACCIONES
CENTRAL-GOBIERNO NACIONAL (A través de Secretaría de Transparencia, Departamento Administrativo de la Función Pública y Departamento Nacional de Planeación)	Imparten estrategia para la construcción del Plan Anticorrupción y atención al Ciudadano.
DESCENTRALIZADO- ENTIDADES TERRITORIALES (Secretaria de planeación o quien haga sus veces)	Deben crear Plan Anual Anticorrupción y de Atención al Ciudadano el cual debe tenerlos siguientes pasos: 1. Establecer objetivos generales y específicos que establezcan la apuesta institucional en la lucha contra la corrupción. 2. Una acción integral y articulada con los instrumentos o planes institucionales. Este plan debe contener: - o Mapa de riesgo de corrupción. - o Racionalización de trámites. - o Rendición de cuentas. - o Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano. - o Mecanismos para la transparencia y acceso a la información. - o Iniciativas adicionales 3. Debe existir un proceso de socialización con Servidores Públicos, contratistas y la ciudadanía. 4. Y cada año debe ser publicado en la página web antes del 31 de enero de cada año. 5. Es un instrumento de gestión de la Alta dirección de la Entidad, por lo tanto es responsable de socializar.

Fuente: Elaboración propia basado en Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano

Cuadro 2. Estrategias en materia de transparencia y acceso a la información.

GOBIERNO ABIERTO. ESTRATEGIAS IMPARTIDAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DESDE EL NIVEL CENTRAL A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LOS LINEAMIENTOS	
ESTRATEGIAS DEL NIVEL NACIONAL	LINEAMIENTOS NIVEL TERRITORIAL
Guía de caracterización de Usuarios, Ciudadano y grupos interesados	Caracterización: 1. Identificar necesidades de acceso a la información. 2. Señalar el lenguaje (Formal, informal y técnico) 3. Diseñar una estrategia de información para la comunidad 4. Vincular a la ciudadanía en el diseño de las acciones. 5. Identificar grupos vulnerables 6. Establecer una estrategia de mejora de canales de atención

Guía de instrumentos de gestión de información pública:	Gestión de información: 1. Identificar la información en posesión 2. Señalar información publicable y medios de acceso 3. Especificar información que no puede ser publicadas o entregada y su argumentación respectiva (Según la ley) 4. Consultar con la ciudadanía información que podría ser publicada.
Guía para responder a solicitudes de información pública	Respuesta oportuna a solicitudes de Información bajo parámetros establecido por la ley.

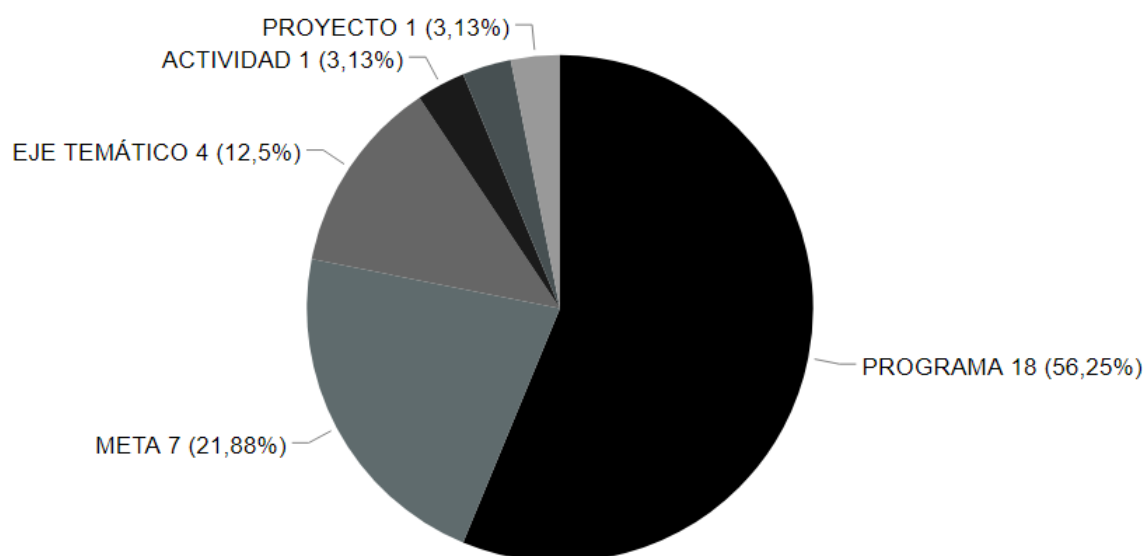
Fuente: Elaboración propia basado en metodologías de Transparencia de Secretaria de Transparencia del Gobierno Nacional.

Cuadro 3. Componente de Gobierno Digital

COMPONENTES DE LA POLÍTICA	
GOBIERNO DIGITAL	OBJETIVO
PARA EL ESTADO	Mejorar el funcionamiento de las entidades públicas y su relación con otras entidades públicas, a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
PARA LA SOCIEDAD	Fortalecer la sociedad y su relación con el Estado en un entorno confiable que permita la apertura y el aprovechamiento de los datos públicos, la colaboración en el desarrollo de productos y servicios de valor público, el diseño conjunto de servicios, la participación ciudadana en el diseño de políticas y normas, y la identificación de soluciones a problemáticas de interés común.

Fuente: Elaboración propia basado en Decreto 1008 de 2018

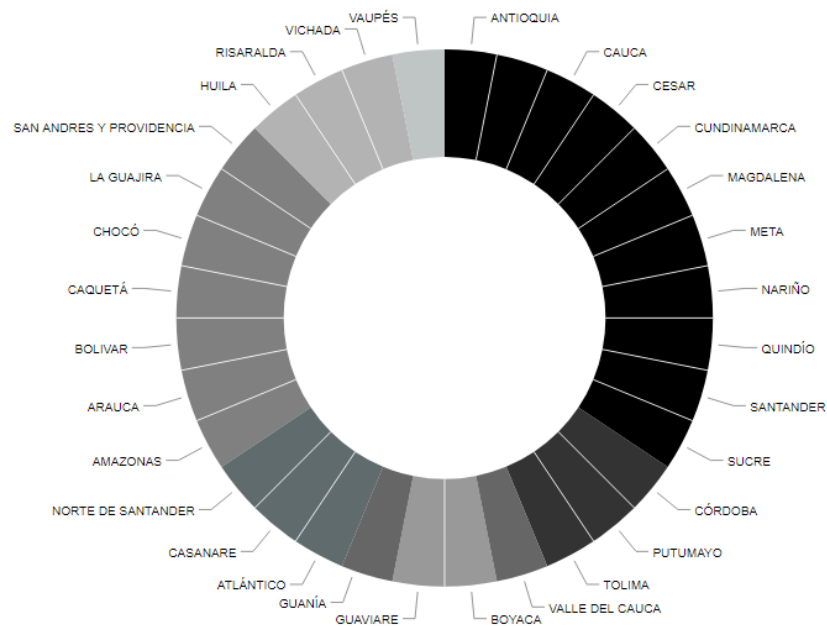
Gráfica 1. Importancia del gobierno abierto e innovación en el orden departamental.



Fuente: Elaboración propia tomando como base los planes de desarrollo departamental

Grafica 2. Tipos de políticas implementadas en los departamentos.

● VARIAS POLITICAS ● TRANSPARENCIA ● POLITICA TIC ● POLITICA NACIONAL ● POLITICA DE GOBIERNO EN LÍNEA ● POLITICA DE GOBIERNO ... ● PLAN CTEI ● NA ● CÓDIGO DE BUEN G...



Fuente: Elaboración propia tomando como base los planes de desarrollo departamental.