

COMPONENTE SEIS

6

Articulación de las fases de la Estrategia
de Gobierno en línea e implementación
de la fase de Transacción

Estrategia de Gobierno en línea en el Orden Territorial

Componente 6: Articulación de las fases de la Estrategia de Gobierno
en línea e implementación de la fase de Transacción

Primera edición: 2011

© Derechos de autor patrimoniales

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia
Programa Gobierno en línea

Autores:

Programa Gobierno en línea:

Lina María Cruz Silva

Sandra Milena Parra Orozco

Jeaneth Flórez Pardo

Centro de Investigación de las Telecomunicaciones - CINTEL -

Luis Teylor Valbuena Mendoza

Diagramación e Impresión:

Happymundo Ltda.

Impreso y hecho en Colombia

Índice

Presentación	8
Objetivos	
General	
Específicos	10
Competencias y desempeños	11
Metodología	12
Preguntémonos	13
Mapa conceptual	14

Módulo 1. Una rápida mirada al Gobierno en línea en Colombia **15**

A. Antes de continuar es necesario recordar...	16
1. ¿Qué es Gobierno en línea?	16
2. ¿Qué normas reglamentan el Gobierno en línea en Colombia?	16
3. Principios del Gobierno en línea	17
4. Ejes de acción del Gobierno en línea	17
5. Fases del Gobierno en línea	18
6. Gobierno en línea en el Orden Territorial	19
B. Articulación de las fases	22
C. Otras estrategias e instrumentos de modernización del Estado	26
1. Sistema de Desarrollo Administrativo -SISTEDA-	27
2. Sistema de Gestión de Calidad -SGC-	29
3. Modelo Estándar de Control Interno (MECI 1000:2005)	30
4. Ley de acceso y uso de los mensajes de datos	31
5. Programa Nacional de Servicio al Ciudadano	32
6. Política antitrámites	33

Módulo 2. Modelo Metodológico para la implementación de la Fase de Transacción **38**

A. Aspectos generales del Modelo Metodológico	38
1. Componentes del Modelo Metodológico	39
B. Fase de Transacción de Gobierno en línea	41
1. Herramienta transaccional	45
2. Desafíos y ventajas de la fase de Transacción	45

Módulo 3. Fase de Transacción de Gobierno en línea	49
1. Etapa de Afianzamiento	50
2. Etapa de Racionalización de Trámites y Servicios	50
3. Etapa de Coordinación y ejecuciones estratégicas	53
3.1 Identificación y definición de compromisos de las entidades territoriales respecto a los cambios organizacionales	53
3.2 Realizar reuniones con los jefes de las dependencias de los trámites y servicios automatizados	54
3.3 Realizar los ajustes normativos requeridos para prestar trámites y servicios por medios electrónicos	54
3.4 Definir estándares de calidad para la prestación de los trámites y servicios intervenidos para el medio presencial y electrónico	54
3.5 Uso de encuestas aleatorias para medir la satisfacción de los usuarios	55
3.6 Elaborar e implementar un plan de comunicación interno	55
4. Etapa de Seguimiento y sostenibilidad	56
Módulo 4. Socialización y trabajo con la comunidad	61
A. Incentivos a la demanda de trámites y servicios electrónicos	63
Bibliografía	64



Presentación

Uno de los mayores retos para las entidades territoriales en la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea lo constituye avanzar en la fase de Transacción. Esta fase se entiende como el momento en el cual las entidades deben proveer transacciones electrónicas para la obtención de productos y servicios, mediante canales seguros ofreciendo la posibilidad de navegar el sitio en cualquier otro idioma diferente al español.

El reto que afrontan los Alcaldes y Gobernadores es doble. Por un lado deben articular a su interior los esfuerzos y recursos de diferentes despachos para habilitar este nuevo espacio transaccional garantizando seguridad y confiabilidad y; por otro, deben generar las condiciones mínimas para que la ciudadanía conozca, utilice y apropie las aplicaciones habilitadas para tal fin. Además, en esta fase, se debe ofrecer la posibilidad de navegar el sitio Web en cualquier otro idioma diferente al español.

Este componente se redacta con la intención de promover entre los líderes locales encargados de velar por el éxito de la Estrategia de Gobierno en línea, un material didáctico que les ayude a entender los elementos que se deben tener en cuenta para que sus entidades territoriales avancen satisfactoriamente en la implementación de la fase de Transacción.

En una primera parte se presenta el alcance y propósito de este componente detallando sus objetivos (general y específicos), las competencias y desempeños que se espera generar en quienes lo apropien, su metodología de uso y algunas preguntas a responder en el documento.

Posteriormente, en el Módulo 1 se recuerda a grandes rasgos el alcance de la Estrategia de Gobierno en línea y se presenta una propuesta de articulación de las cinco fases establecidas en la Estrategia. Esta propuesta pretende consolidar e interiorizar el cumplimiento de las fases a la fecha (Información, Interacción y Transacción) y armonizar el desarrollo de las dos fases siguientes (Transformación y Democracia).



De igual forma, aquí se presentan otros programas, iniciativas e instrumentos jurídicos de apoyo a la Estrategia de Gobierno en línea que deben armonizarse para sacar el mejor provecho de la firme intención del Gobierno Nacional: modernizar el funcionamiento de la Administración Pública para que sea más eficiente, menos costosa y accesible por nuevos canales diferentes al presencial.

Luego, en el Módulo 2 se entra en materia, introduciendo el Modelo Metodológico para avanzar en la fase de Transacción y se explican las implicaciones que trae consigo dicho avance, detallando los desafíos y ventajas que acompañan este proceso tanto para las administraciones como para los ciudadanos.

En el Módulo 3 se detallan las etapas y acciones que se deben adelantar para implementar la fase de Transacción, de acuerdo con lo definido en el Modelo Metodológico. Finalmente, en el Módulo 4 se presenta el trabajo a realizar con la comunidad para permitir la concurrencia de la oferta de trámites y servicios electrónicos, y su demanda por los ciudadanos.

Objetivos

General

General Orientar los Comités de Gobierno en línea, municipales y departamentales, en el avance de la fase de Transacción y el entendimiento de la Estrategia de Gobierno en línea como un sistema dinámico que se complementa con otras iniciativas de modernización del Estado, que se deben observar y armonizar para avanzar satisfactoriamente en la implementación de la fase de Transacción.

Específicos

Específicos

- Presentar un esquema de articulación entre las cinco fases de la Estrategia de Gobierno en línea.
- Dar a conocer otras iniciativas de modernización del Estado que se relacionan con la Estrategia de Gobierno en línea.
- Exponer las etapas que se deben tener en cuenta para abordar de manera apropiada la fase de Transacción, de acuerdo con el Modelo Metodológico elaborado por el Programa Gobierno en línea.
- Presentar el esquema de racionalización y optimización de trámites, liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, pieza clave para automatizar los trámites y servicios que se esperan proveer por medios electrónicos.
- Mostrar el esquema de actividades que le permitirán a las Entidades avanzar en la fase de Transacción, dando cumplimiento a los criterios establecidos en el Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en línea 2010.



Competencias y desempeños

Competencia tecnológica:

- Conocer ciertas implicaciones tecnológicas desde una visión estratégica para habilitar trámites y servicios en línea.

Competencia administrativa:

- Entender la articulación de las cinco fases de la Estrategia de Gobierno en línea y su relación con otras iniciativas de modernización del Estado.

Desempeño tecnológico:

- Responder de manera eficiente y oportuna las inquietudes generadas por solicitudes de trámites y servicios habilitados de manera electrónica.

Desempeño administrativo:

- Aplicar el conocimiento adquirido en la actualización del Plan de Acción de Gobierno en línea para la fase de Transacción.
- Enfrentar con flexibilidad y versatilidad las nuevas situaciones y cambios que representa la prestación de trámites y servicios por medios electrónicos.

Metodología

Para el desarrollo de la Estrategia de Gobierno en línea se ha definido un esquema de acompañamiento y capacitación para los miembros del Comité de Gobierno en línea. Este proceso se apoya en la observancia de la información estratégica presentada en este componente, la cual se fundamenta en el Modelo Metodológico establecido por el Programa Gobierno en línea. Este modelo tiene como norte el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales; busca crear en ellas las condiciones políticas y técnicas para ayudarlas a consolidar la fase de Información y abordar adecuadamente las fases de Interacción y Transacción de la Estrategia.

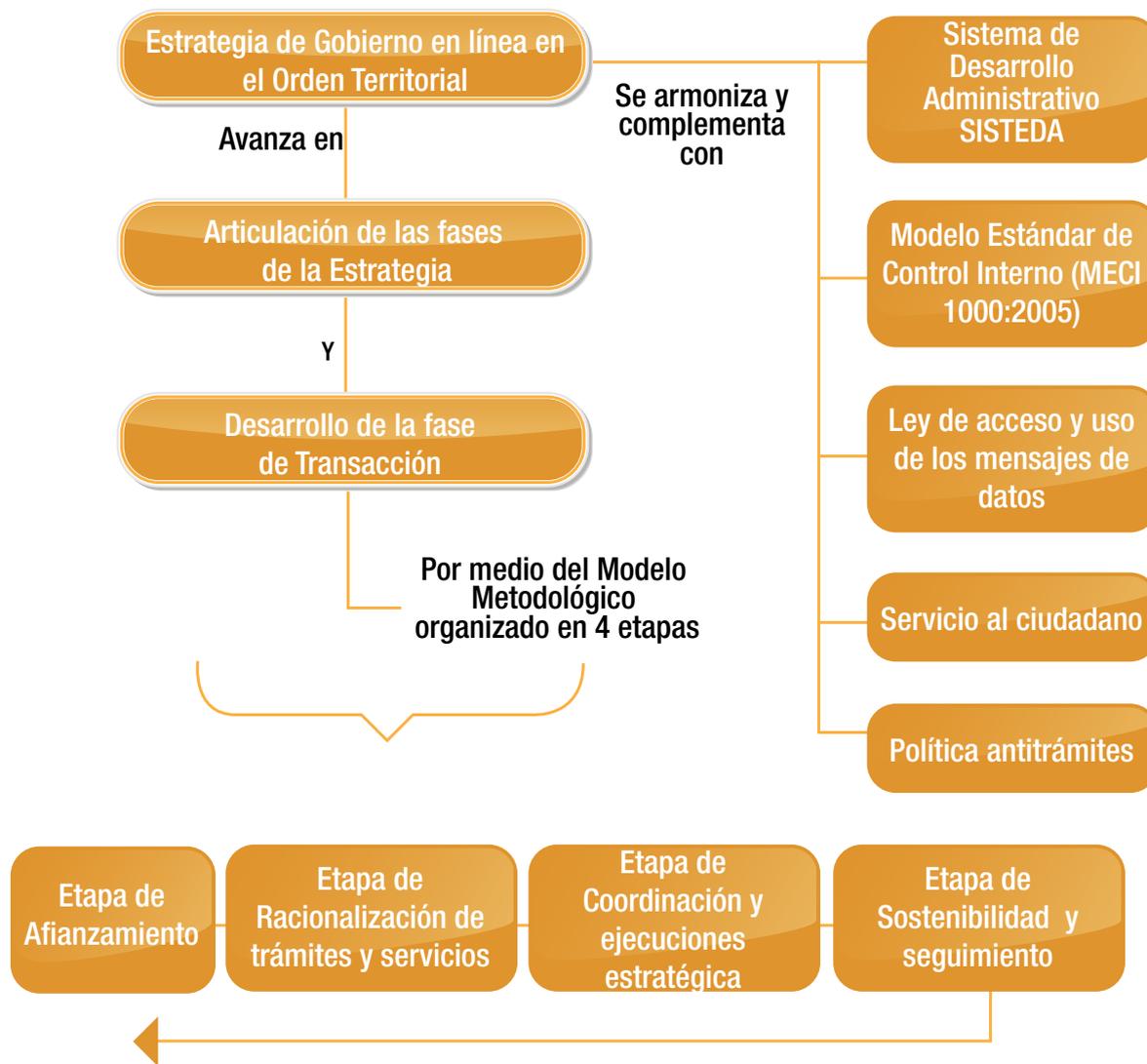
Este material debe ser estudiado por el Comité de Gobierno en línea. Allí deben observar las acciones para avanzar en la fase de Transacción y de manera estratégica velar porque todas las actividades aquí detalladas tengan sus respectivos responsables, plazos de ejecución y recursos. Este documento debe debatirse entre los miembros del Comité y analizar si están abordando la implementación de la Estrategia desde una visión que integre y articule las cinco fases. La meta de esta revisión es consolidar el equipo que liderará y coordinará este avance. En el siguiente apartado se presentan algunas preguntas que se esperan resolver con el documento y que guiarán el uso del mismo.



Preguntémonos

- ¿Cómo se articulan las fases de la Estrategia de Gobierno en línea?
- ¿Qué otras iniciativas e instrumentos se articulan con la Estrategia de Gobierno en línea para construir un Estado más moderno?
- ¿Qué implicaciones tiene el avance de la fase de Transacción para las entidades del orden territorial y el Comité de Gobierno en línea?
- ¿En general, qué rol desempeñan la ciudadanía y la comunidad en la implementación de la fase de Transacción?
- ¿Qué incentivos pueden aumentar el uso de los portales Web municipales y departamentales?

Mapa conceptual



MÓDULO 1

Una rápida mirada al Gobierno en línea en Colombia

La revolución de las TIC en la esfera estatal implica la transformación de la función gubernamental y la introducción de nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones.

De esta manera, en el año 2000 se creó en Colombia el Programa Agenda de Conectividad, cuyo principal propósito fue masificar en el país el uso de las tecnologías de la información. Para ello, el Gobierno Nacional expidió la Directiva Presidencial 02 de 2000 que estableció los lineamientos y los tiempos que debían seguir las entidades públicas del Orden Nacional para ofrecer información y servicios en Internet.

La Agenda de Conectividad se originó dentro del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes 3072 del 9 de febrero de 2000), el cual aprobó la ejecución de las políticas y los recursos destinados para adelantar varias estrategias en el marco de la Agenda. La sexta estrategia que este Documento Conpes estableció fue la de Gobierno en línea con el objeto de contribuir a mejorar la eficiencia y transparencia del Estado, aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones públicas y de Gobierno, y socializar el acceso a la información. Esta estrategia tenía como propósito promover la oferta de información y de servicios del Estado a través de Internet facilitando la gestión en línea de los organismos gubernamentales y apoyar su función de servicio al ciudadano, para dar paso al concepto de gestión gubernamental por medios electrónicos y de atención al ciudadano por medios no presenciales.

Este antecedente demuestra el compromiso y la decisión del Gobierno Nacional de incluir las TIC en el modelo de desarrollo del país y es considerado como el punto de partida de lo que hoy se denomina Gobierno en línea. A partir de este momento los esfuerzos en esta materia son evidentes, con una orientación definida hacia el mejoramiento de la eficiencia en el intercambio de información y servicios dentro del Gobierno y hacia la ciudadanía, representada en el liderazgo en Gobierno electrónico de Colombia, que ocupó en 2010 la posición 31 en el mundo y la número 1 en la región, de acuerdo con la encuesta “Global E-Government Survey” realizada por la Organización de Naciones Unidas.



Arbeláez, Cundinamarca

A. Antes de continuar es necesario recordar...

1. ¿Qué es Gobierno en línea?

Es una Estrategia que busca facilitar la interacción constante, eficiente, eficaz y transparente de la ciudadanía y las empresas con el Estado.

2. ¿Qué normas reglamentan el Gobierno en línea en Colombia?

En relación con las normas concernientes al desarrollo, implementación y fortalecimiento de la Estrategia de Gobierno en línea, se destacan las siguientes:

- La Directiva Presidencial No. 2 de 2000, la Ley 812 de 2003, el documento Visión 2019, la Ley 1151 de 2007, el Decreto 1151 de 2008 y La Ley 1341 de 2009 estructuran, fortalecen e institucionalizan la Estrategia de Gobierno en línea.
- La Directiva Presidencial No. 10 de 2002, la Ley 790 de 2002, el Documento Conpes 3248 de 2003, la Ley 812 de 2003 y la Ley 962 de 2005 introducen disposiciones en lo concerniente al Gobierno en línea como proceso estructural de la renovación y modernización de la Administración Pública.
- El Documento Conpes 3292 de 2004 y la Ley 962 de 2005, precisan acciones para facilitar las relaciones de la ciudadanía y empresarios con la Administración Pública.
- El Decreto 2170 del 2002, el Documento Conpes 3249 de 2003, el Decreto 2474 de 2008 y la Ley 1150 de 2007 fortalecen la transparencia y eficiencia en la contratación pública con el uso de las TIC.
- El Documento Conpes 3527 del 2008, mediante el cual se estableció la Política Nacional de Competitividad y Productividad, definió 15 Planes de Acción para desarrollar dicha Política propuesta en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Uno de los planes es el de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el cual señala al Gobierno en línea como un eje transversal del Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- La Ley 1341 de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC, estableciendo al Gobierno en línea como uno de los principios orientadores.
- Circular 058 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación que conmina a todos los servidores públicos a dar cumplimiento del Decreto 1151 de 2008 de Gobierno en línea.
- El Documento Conpes 3650 de 2010 declara de importancia estratégica para el país la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea.

3. Principios del Gobierno en línea

Gobierno en línea es más que tecnología y así debe considerarse. No significa sólo computadores e Internet, sino la presencia de aspectos normativos, sociales y culturales que inciden en su desarrollo. Involucra un cambio organizacional para un **Estado cuyo principal protagonista es el ciudadano**¹ y sus necesidades, por cuanto es el cliente de la Administración Pública y a quien se le debe prestar un excelente servicio. Implica también un cambio cultural para la ciudadanía y las empresas en la forma en que se relacionan con el Estado.

Impulsa también una **visión unificada del Estado**, donde los colombianos no tienen que conocer su estructura, cómo funciona cada institución para poder interactuar con éstas, ni acudir de un lugar a otro para resolver sus necesidades o cumplir con sus obligaciones, sino que el Estado es uno sólo con el que pueden relacionarse fácilmente; un Gobierno en línea que propende por la **protección de la información del individuo** y que adelanta acciones para estimular la credibilidad y confianza en éste.

Gobierno en línea está abierto para todos los colombianos al **facilitar el acceso equitativo y multicanal**. Esto significa que se puede acceder a la información y a los servicios por Internet, al igual que por otros canales como el teléfono fijo o celular, telecentros, cafés Internet, portales interactivos, y muy pronto la televisión digital.

4. Ejes de acción del Gobierno en línea

La Estrategia concentra sus esfuerzos en tres ejes de acción fundamentales:

- Incrementar la eficiencia del Estado con procesos que permitan la integración de los diferentes servicios, racionalizar, optimizar y compartir recursos y contar con información de calidad y oportuna dentro de las diferentes instituciones.
- Fortalecer la transparencia del Estado y la participación ciudadana, incrementando la visibilidad de los asuntos públicos, facilitando el conocimiento de la gestión del Estado, generando confianza en él y habilitando nuevos canales para la participación ciudadana y el control social.
- Mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía y las empresas, a partir de servicios que respondan a sus necesidades, mejorando su calidad, generando ahorros en costos y tiempo por filas y desplazamientos, con trámites más simples, en los que se eliminen pasos y documentos innecesarios, se reduzcan altos costos de transacción, se habiliten múltiples canales y, en últimas, el ciudadano no tenga que ir de un lugar a otro como mensajero del Estado.

Estos ejes estratégicos son el mapa de navegación de las entidades públicas colombianas para la construcción colectiva del Gobierno en línea, a través de un proceso gradual y evolutivo que comprende cinco fases: Información, Interacción, Transacción, Transformación y Democracia en línea. Estas fases no son dependientes entre sí de manera rígida y el inicio de una no significa que la anterior se dé por terminada.

¹ Cuando se utilice el término "ciudadano" en el texto, debe considerarse indiferentemente del género, incorporando su acepción masculina y femenina. Igual tratamiento debe dársele al término "funcionario" y "usuario".

Gráfica No. 1

Fases de Gobierno en línea en Colombia



5. Fases del Gobierno en línea

El Decreto 1151 de abril de 2008 establece los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, y define unas fases y unos plazos que se deben cumplir para cada una de ellas². A continuación, una breve explicación de las fases siguiendo lo establecido por el Decreto 1151:

Tabla No. 1

Fases de la Estrategia de Gobierno en línea

Fase	Descripción	Plazo Orden Nacional	Plazo Orden Territorial
Fase de Información en línea	Es la fase inicial en la cual las entidades habilitan sus propios sitios Web para proveer en línea información básica de su gestión y de interés, junto con esquemas de búsqueda básica.	01/08/2008	01/11/2008

² Se recomienda consultar periódicamente el Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en línea. En su última versión (2010) se encuentran importantes actualizaciones con respecto a las fases y sus lineamientos, entre otros aspectos. El Manual está disponible en el Portal del Estado Colombiano: www.gobiernoenlinea.gov.co, al final del mismo, en la sección "Información y ayudas".

Fase de Interacción en línea	Es la fase en la cual se habilita la comunicación de dos vías entre entidades con la ciudadanía y empresas mediante consultas en línea e interacción con servidores públicos a través de foros, salas de conversación, correo electrónico y consultas básicas a bases de datos.	01/12/2008	01/12/2009
Fase de Transacción en línea	Es la fase en la que se proveen transacciones electrónicas para la obtención de productos y servicios, tales como documentos, certificaciones, licencias, permisos y autorizaciones, inscripción de matrículas, registros y afiliaciones, declaración y pago de obligaciones, aporte, tasas, multas y sanciones.	01/12/2009	01/12/2010
Fase de Transformación en línea	Es la fase en la cual se realizan cambios en la forma de operar de las entidades para organizar los servicios alrededor de necesidades de la ciudadanía y las empresas, mediante Ventanillas Únicas Virtuales y el uso de la Intranet Gubernamental ³ .	01/06/2010	01/12/2011
Fase de Democracia	Es la fase en la cual se incentiva a la ciudadanía a participar de manera activa en la toma de decisiones del Estado y la construcción de políticas públicas, planes, programas y temas legislativos mediante mecanismos de consulta en línea innovadores.	01/12/2010	01/12/2012

Fuente: Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea, versión 2010.

6. Gobierno en línea en el Orden Territorial

El proceso de descentralización en Colombia, cuya consolidación se produjo a partir de la década de los noventa, le entregó a las entidades territoriales la autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución Política de 1991. En 1985 existían 23 Departamentos, 4 intendencias, 5 comisarías, un Distrito Capital y 998 Municipios⁴. Actualmente, y gracias a la Carta Política de 1991, existen 32 Departamentos y 1.102 Municipios que incluyen el Distrito Capital y los distritos especiales y turísticos.

El Municipio y el Departamento en Colombia se han fortalecido gracias al proceso descentralizador y, hoy en día, son para los habitantes el nivel más cercano de contacto con el Estado, la base de las interacciones entre el Estado y el ciudadano, y la máxima expresión de la gobernabilidad en lo local. Algunas de las razones para respaldar la existencia del Gobierno en línea en lo territorial son⁵:

³ La Intranet Gubernamental es la estructura tecnológica mediante la cual se interconectan e integran las entidades para compartir recursos, intercambiar información, realizar procesos y actividades conjuntas, desarrollar trámites en línea, y facilitar el acceso de los ciudadanos a su información y servicios.

⁴ Departamento Nacional de Planeación. Evaluación de la Descentralización en Colombia: balance de una década. Tomo I. Bogotá, 2002. Pág. 38.

⁵ Universidad Externado de Colombia. Guía de Gobierno Electrónico Local: servicios electrónicos orientados al ciudadano. Convenio UNESCO-Universidad Externado de Colombia. Bogotá, agosto de 2005.

- El Gobierno en línea permite hacer uso de Internet y las redes telemáticas como canales de comunicación con la ciudadanía y las empresas, complementarios a los canales convencionales.
- Los servicios en línea de los Municipios y Departamentos se pueden prestar en tiempo real, las 24 horas del día, los 7 días de la semana y los 365 días del año.
- La Administración Pública territorial puede optimizar sus recursos humanos, técnicos y presupuestales.
- El uso adecuado de las TIC permitirá un manejo eficiente y eficaz de la información de la Administración y de la ciudadanía.
- El Gobierno en línea representa para la ciudadanía y las empresas una Administración que no se detiene, que está siempre disponible y que permite mayor injerencia por parte de los administrados a sus decisiones.
- Internet se ha constituido en una vía de acceso al Gobierno para amplios sectores sociales que han estado privados de expresión, más allá de su entorno inmediato.

La Estrategia de Gobierno en línea en el Orden Territorial apoya la modernización del Estado, promoviendo el acceso de la ciudadanía, empresas y servidores públicos a los servicios de Gobierno en línea en todos los Municipios y Departamentos del país. Por ello se constituyen en territorios en los que las ventajas y potencialidades del Gobierno en línea deben ser explotadas; para lograrlo, los Municipios y Departamentos deben prepararse y fortalecerse.

La Estrategia de Gobierno en línea en el Orden Territorial busca fortalecer a Municipios y Departamentos colombianos mediante el desarrollo de un conjunto de acciones de alcance estratégico que les permita satisfacer tres objetivos principales:

Tabla No. 2

Objetivos de la Estrategia Gobierno en línea

Objetivo estratégico	¿Cómo?	Por ejemplo
1. Incrementar la eficiencia del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Entregando información de calidad y oportuna. • Racionalizando y optimizando los recursos. • Ahorrando en costos y tiempo. 	Habilitar la liquidación y pago de algunos impuestos de competencia municipal y departamental por medios electrónicos les permitirá a las entidades generar ahorros en impresiones y atención a la ciudadanía.
2. Lograr mayor transparencia y participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentando la visibilidad de los asuntos públicos por medios electrónicos. • Permitiendo que la ciudadanía conozca la gestión del Estado. • Abriendo nuevos canales para la participación ciudadana y el control social. 	Publicar los contratos y adjudicaciones en los portales Web municipales y departamentales permite que la ciudadanía pueda hacer una mejor veeduría y control sobre el uso de los recursos públicos.

<p>3. Prestar mejores servicios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Respondiendo a las necesidades de los clientes de Gobierno en línea: ciudadanos, empresarios y funcionarios. • Prestando una atención unificada por medio de la simplificación de trámites. • Consolidando índices de calidad y seguridad en la prestación de trámites y servicios en línea. • Permitiendo el acceso por múltiples canales. 	<p>Disponer de un nuevo canal de relacionamiento seguro, confiable y amigable entre el Estado y la ciudadanía permite que ésta encuentre en el Estado un organismo articulado a la vanguardia de las mejores prácticas de atención y servicio.</p>
--	--	--

La materialización de los objetivos estratégicos y los principios rectores⁶ del Gobierno en línea se logra con la implementación y articulación de cinco fases establecidas en el Decreto 1151 de 2008.

Como veremos a continuación, cada una de estas fases fue creada con un propósito en particular, pero en conjunto buscan lograr un sólo cometido: mejorar la relación que tienen los ciudadanos, las empresas y los mismos funcionarios con el Estado. Si bien el desarrollo y cumplimiento de cada fase se estableció en periodos diferentes, una vez se avance en cada una de ellas se deben realizar actualizaciones periódicas a todas las actividades que evidencian dicho progreso.

Como se ha visto en los componentes anteriores⁷, el instrumento que le da vida a la Estrategia en cada entidad es el sitio Web; allí recae una buena parte de su éxito; su actualización debe ser una actividad constante y sistemática. A la fecha, todas las entidades deben cumplir con los criterios establecidos en el Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en línea 2010 en las fases de Información e Interacción, y con éste componente en la fase de Transacción.

Los compromisos y retos que suponen las fases de Transformación y Democracia se fundamentan en las que las preceden: Información, Interacción y Transacción. Como veremos a continuación, las cinco fases deben entenderse como un sistema dinámico que debe ser actualizado constantemente.

El desarrollo del Gobierno en línea, además de asumirse como un proceso gradual, evolutivo, coordinado y colectivo, debe entenderse como un modelo dinámico que necesita adaptarse al cambio de diferentes factores, entre ellos: el avance de las tecnologías, el crecimiento de las necesidades de cada administración y el aumento de la demanda de la ciudadanía, empresarios y funcionarios.

En el marco de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información⁸, realizada en Ginebra, Suiza en 2003, los países reunidos identificaron que una sociedad moderna, conectada e informada

⁶ a. Gobierno electrónico es más que tecnología; b. visión unificada del estado; c. protección de la información, credibilidad y confianza; d. acceso equitativo y multicanal.

⁷ Componente 1: Gobierno en línea. Componente 2: Ofimática, para el acceso y uso del Gobierno en línea. Componente 3: Manejo del sitio Web de las entidades territoriales y la rendición de cuentas. Objetivos del Milenio. Componente 4: Gestión pública local. Enlaces y alianzas estratégicas. Componente 5: Consolidación de la fase información e implementación de la fase de Interacción.

⁸ Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Declaración de Principios de Ginebra. Ginebra, 2003.

permite acelerar el progreso económico y social, así como el bienestar de todas las personas, comunidades y pueblos. Para llegar a este escenario, donde la creación, distribución y manipulación de la información forman parte importante de las actividades sociales, políticas, culturales y económicas de una comunidad, el Gobierno en línea se percibe como un nodo fundamental.

Este reconocimiento a las bondades de la Estrategia de Gobierno en línea da garantía a los líderes locales para aventurarse en su pleno entendimiento e implementación, más allá de procurar el cumplimiento del Decreto 1151 de 2008 y evitar las sanciones mencionados en la Circular 058, emitida por la Procuraduría General de la Nación, para aquellas entidades que no convoquen su cumplimiento.

B. Articulación de las fases

Dado que el Gobierno en línea constituye un llamativo proceso de innovación, su implementación se facilita mediante un desarrollo progresivo determinado por fases. Éstas pueden adelantarse simultánea o sucesivamente dependiendo de la voluntad política, los recursos, la capacidad institucional y las prioridades de las administraciones.

Las fases de Gobierno en línea implican cambios en la manera como se gestiona, percibe y gerencia la administración. La Estrategia de Gobierno en línea cambia la relación de poder entre el Gobierno y los gobernados. En la medida en que la información sea abierta y se tenga la posibilidad de hacerla llegar a más personas, la toma de decisiones y la rendición de cuentas se fortalecen, dando como resultado un Gobierno transparente, eficiente y respetuoso.

Para concretar estos cambios es necesario entender las cinco fases de la Estrategia como un sistema articulado y dinámico que a largo plazo permite aprovechar los beneficios que significan las TIC para el Estado y sus clientes: ciudadanos, empresarios y los mismos funcionarios.

- La fase de **Información** fue el primer paso para el cumplimiento de este objetivo. A la fecha, todas las Entidades de los niveles Nacional y Territorial han avanzado en su cumplimiento. Sin embargo, no todas lo han interiorizado y apropiado en la medida que ofrecen información, sin atender la política editorial, particularmente olvidando el criterio de vigencia de la información presentada, es decir, actualizarla al mismo ritmo en que van sucediendo hechos o actos de interés colectivo en los escenarios local y Nacional⁹.

Dicha fase se ve fortalecida con las funcionalidades propias del mundo virtual; este nuevo espacio ofrece la oportunidad de entregar información en otros formatos como audio y video, los cuales pueden ser aprovechados por los mandatarios de turno para dar a conocer sus actuaciones e intervenciones locales de manera amigable e innovadora.

⁹ Para un mayor detalle del valor de la información y carácter estratégico en todo este proceso, puede remitirse al componente Consolidación de la fase de Información e implementación de la fase de Interacción.

- Una vez interiorizado este concepto, las entidades deben avanzar en la fase de **Interacción**, entendida como la etapa en la que la comunidad, por medio del sitio Web, encuentra herramientas que le permiten interactuar con la Administración de manera fluida. Para ello, se disponen de herramientas como foros, chats, buzón de contacto, peticiones, quejas y reclamos -PQR-, seguimiento a solicitudes, esquema de búsqueda, suscripción a servicios de información al correo electrónico -RSS-, encuestas de opinión, información en audio y/o video, la disponibilidad de descargar y diligenciar formularios, y realizar consultas y certificaciones electrónicas.

Esta fase es de suma importancia para las siguientes, por cuanto aquí se busca generar la primera aproximación y apropiación de las herramientas de interacción -foros, chats y encuestas- que posteriormente se usarán para realizar consultas de interés en la fase de Democracia. De igual forma dará credibilidad o no a la fase de Transacción. En la medida en que la administración responda eficientemente una solicitud de PQR, o los formatos y certificaciones electrónicas sean de fácil entendimiento y diligenciamiento virtual, los ciudadanos percibirán un ambiente de seguridad para efectuar una posterior Transacción que significa un mayor grado de complejidad.

- De esta forma, la siguiente fase, **Transacción**, se aborda desde la necesidad de la ciudadanía de acceder a trámites y servicios, y la obligación de las administraciones locales para satisfacer dichas demandas de la manera más ágil y segura. Hoy por hoy, el tiempo y la inmediatez desempeñan un papel importante en la cotidianidad de las personas; perder una mañana o todo un día solicitando un trámite o un servicio con el Estado significa, entre otras cosas, pérdidas económicas. Realizar el mismo trámite o servicio desde la casa, oficina o café Internet en cuestión de minutos es una opción que gana seguidores en la actualidad.

El Estado, en su objetivo de ofrecer mejores servicios, debe estar a la vanguardia con las nuevas dinámicas de acceso a la información y respuesta a los clientes, que cada vez se efectúan con mayor regularidad, por canales virtuales. Las administraciones locales y departamentales no pueden ser ajenas a estos cambios; habilitar de manera eficiente estos canales es una evolución que no se puede evitar. De igual forma es inevitable mantener los canales presenciales para todos aquellos que prefieran esta vía, pero con canales virtuales seguros, confiables y amigables, la curva de demanda presencial será más decreciente que nunca.



Cerínza, Boyacá

Este avance le puede significar a las administraciones la reducción de costos de operación y de atención, recursos que puede destinar para otras funciones. La medición económica del impacto de las TIC en el funcionamiento interno de las entidades colombianas es un ejercicio que a la fecha no ha generado la información suficiente para soportar formalmente esta afirmación. Sin embargo, la decisión de abrir estos canales virtuales la han tomado ininidad de organizaciones públicas y privadas que, luego de evaluar los costos y beneficios, han decidido profundizar y fortalecer esta nueva opción.

- En la fase de **Transformación** se espera que tanto la comunidad como las entidades del Estado hayan apropiado todas las herramientas, nuevos modelos de comunicación y esquemas para compartir datos e información en tiempo real y bajo la arquitectura de interoperabilidad. Esta arquitectura o plataforma garantiza un lenguaje común para el intercambio de información entre entidades de cualquier nivel territorial, permitiendo la interacción, intercomunicación y entendimiento de las soluciones o sistemas de información de los organismos y entidades del Estado.

Para muchos, la transformación inicia desde el momento en que un ciudadano decide acceder al sitio Web para evitar el desplazamiento hasta la entidad y realizar la misma consulta que pretendía hacer. Y así lo es, la Transformación se puede analizar desde dos perspectivas: la del ciudadano, que cambia su forma de aproximarse al Estado; y la del Estado, que cambia la forma de atenderlo articulando en su interior los procesos y la tecnología para prestar un mejor servicio.

Estas perspectivas soportan uno de los propósitos de la fase: “consolidar una visión unificada del Estado” donde éste atienda sus requerimientos, sin importar por cuáles medios y en qué momento sea consultado.

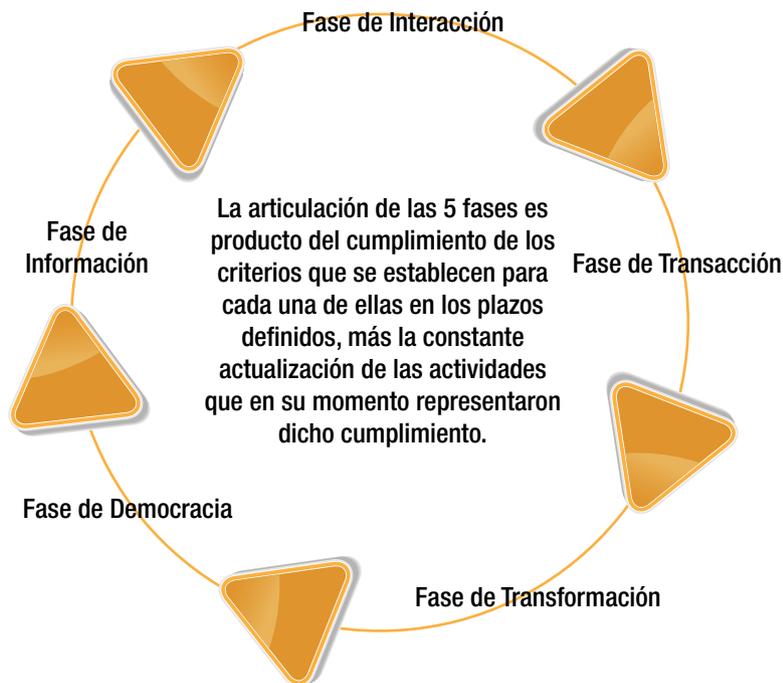
- La fase de **Democracia en línea** se entiende como el estadio en el cual la administración abre espacios virtuales en su portal Web, donde escucha o, en su defecto, lee las inquietudes y pronunciamientos ciudadanos sobre temas de interés común. Se busca que la ciudadanía pueda participar de manera más activa en la toma de decisiones cotidianas de manera colectiva. Cabe resaltar que no todos los temas podrán ser debatidos colectivamente, cada entidad territorial debe establecer qué decisiones se pueden fortalecer por medio de la participación ciudadana para que dicho contacto no se limite a requerimientos obligados o forzosos con la Administración Pública, sino por el contrario, sea constante en la deliberación y construcción de país, desde la esfera local. Para llegar a esta fase se recomienda cumplir el esquema gradual y evolutivo de las fases y no perder de vista el enfoque dinámico y de actualización constante que este proceso representa. Sin embargo, con una visión creativa y pionera, por parte de los líderes de las entidades, éstas, pueden abrir canales de consulta y concertación de decisiones locales, desde la misma fase de interacción, adelantándose a los 2 años que restan en el Decreto 1151 de 2008, para dar su cumplimiento.

Un concepto más amplio que promueve el gobierno electrónico o en Colombia, el Gobierno en línea, es la gobernabilidad electrónica, entendida, como el uso de las TIC por parte del sector público con el objetivo de mejorar el suministro de información y el servicio proporcionado, estimulando la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones que afecten su cotidianidad. La gobernabilidad electrónica no se limita a la oportunidad de votar en un estado democrático, por el contrario, convoca a la constante participación en la toma de decisiones cotidianas, que le permitan a la comunidad, vivir en un ambiente en el cual se sienta a gusto y escuchada.

En la siguiente gráfica se ilustra el esquema articulador y de actualización que merece la Estrategia de Gobierno en línea:

Gráfica No. 2

Articulación de las fases de la Estrategia de Gobierno en línea



Las herramientas tecnológicas ya están habilitadas en los portales municipales y departamentales; las decisiones de interés local se toman todos los días y el interés de los ciudadanos por ser partícipes de ellas se espera que venga de la mano con la oportunidad que se les dé para hacerlo. Uno de los retos consiste en abrir estos espacios de debate y concertación, atendiendo las recomendaciones de éste y de los Componentes anteriores, particularmente el de la fase de Interacción.

Estos propósitos se consiguen aunando esfuerzos entre diferentes organismos de la Administración Pública y la concurrencia de la comunidad en los servicios electrónicos. Por esta razón, cada entidad debe propender por la inclusión digital de sus ciudadanos, realizando jornadas de capacitación, sensibilización y apropiación sobre las bondades informativas, interactivas, de transacción y participativas que ofrece cada una de las fases de la Estrategia.

El enfoque de articulación propone una visión estratégica del uso y gerencia de las TIC. Las fases no deben verse como obligaciones desarticuladas de la visión de territorio que cada entidad se haya propuesto; por el contrario, deben percibirse como herramientas que permiten, no sólo cumplir con los criterios establecidos en el Manual de la Implementación de la Estrategia 2010, sino también como herramientas que les permiten dar cumplimiento a los objetivos y metas propuestas en sus planes de desarrollo.

Pasar de una solución genérica del nivel Nacional a una solución personalizada de cada entidad territorial es el reto que afrontan los líderes locales. Por otro lado, demanda un recurso humano

mejor calificado, con más capacidades y competencias, que aproveche todas las oportunidades que este siglo ofrece en términos tecnológicos, tanto al interior de las administraciones como fuera de ellas.

En este componente se presentan otras iniciativas de modernización del Estado que es importante observar de manera integral y suponen un mejor aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen las TIC para consolidar un Estado que dé cumplimiento a las obligaciones relacionadas con la atención de las necesidades ciudadanas de manera eficiente, bien sea por canales virtuales o presenciales.

En el año 2012, cuando las entidades hayan dado cumplimiento a la última fase de la Estrategia, se espera que todas las actividades y criterios de cumplimiento sean apropiados e interiorizados. Así mismo, que las entidades sigan suministrando información, trámites y servicios por medios virtuales, no como una obligación o requerimiento nacional, sino por los beneficios que les representan. Además, una mayor aceptación por parte de la ciudadanía que encuentre en este nuevo canal un medio más ágil, amigable y eficiente para ver atendidos sus requerimientos. A largo plazo, en una mirada prospectiva, muchas de las actividades o conceptos que actualmente se perciben como innovadores, harán parte del inconsciente colectivo. Hablar de democracia electrónica será tan normal como hablar hoy en día de democracia.

C. Otras estrategias e instrumentos de modernización del Estado

La modernización de la Administración Pública, al igual que la Estrategia de Gobierno en línea, responde a los cambios del entorno económico, social, político y tecnológico. La volatilidad de estos entornos, y los factores que los componen obligan a las entidades a estar en un permanente proceso de mejora, toda vez que es necesaria su correspondencia con las múltiples exigencias del mundo actual.

El proceso de modernización, liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, tiene por objeto lograr eficiencia y eficacia en la gestión pública, adecuar la acción institucional de las nuevas exigencias de desarrollo social y de crecimiento económico, democratizar sus procesos y rescatar la confianza de la comunidad en el Estado.

Políticamente, corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- contribuir en el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones para hacer frente a los cambios del mundo actual.

Abordar la modernización del Estado debe responder al uso racional de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos. Este ejercicio de empatar otras estrategias, que desde el nivel Nacional promueven dicho proceso, permite identificar otros aspectos que las entidades

territoriales deben atender para desarrollar una verdadera gestión de cambio, que a corto plazo dé inicio a la fase de Transacción, a mediano plazo genere las condiciones óptimas para el avance de las fases de Transformación y Democracia en línea, y a largo plazo permita una mayor gobernabilidad.

Las siguientes iniciativas e instrumentos liderados desde el nivel Nacional deben entenderse como proyectos complementarios que, sumados a la Estrategia de Gobierno en línea, promuevan la construcción de un Estado más moderno, eficiente, transparente, participativo y colaborativo.

1. Sistema de Desarrollo Administrativo -SISTEDA-

El SISTEDA es el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional¹⁰.

Por medio del Decreto 3622 de 2005 se adoptan las siguientes políticas de Desarrollo Administrativo.



El Desarrollo Administrativo es un proceso de mejoramiento permanente y planeado para la buena gestión y uso de los recursos y del talento humano en los organismos y entidades públicos, cuyos propósitos son:

- La creación de relaciones de cooperación, aceptación y reconocimiento entre los servidores públicos, los particulares investidos para el ejercicio de funciones administrativas y la comunidad en general.
- El cumplimiento de los fines sociales del Estado y de las responsabilidades y compromisos del servidor público.
- El mejoramiento de los niveles de gobernabilidad de la Administración Pública.

¹⁰ Artículo 15 de la Ley 489 de 1998.

- El mejoramiento en la calidad de los bienes y servicios a cargo del Estado.

Desde un análisis general, en la siguiente tabla se muestra la afinidad de los principios de la Estrategia de Gobierno en línea del Orden Territorial con las políticas del SISTEDA:

Tabla No. 3

Afinidad Principios de la Estrategia de Gobierno en línea del Orden Territorial con las políticas del SISTEDA

Principios de la Estrategia de Gobierno en línea del Orden Territorial	Políticas del SISTEDA
Gobierno es más que tecnología	Desarrollo de talento humano estatal
Visión unificada del Estado	Rediseños organizacionales
Protección de la información, credibilidad y confianza	Moralización y transparencia de la Administración Pública
Acceso equitativo y multicanal	Democratización de la Administración Pública

De igual forma, la relación entre los objetivos de la Estrategia de Gobierno en línea del Orden Territorial y los propósitos del SISTEDA evidencia la necesidad de armonizar estas estrategias del nivel Nacional en los planos local y departamental.

Tabla No. 4

Relación entre los objetivos de la Estrategia Gobierno en línea y los propósitos del SISTEDA

Objetivos de la Estrategia de Gobierno en línea del Orden Territorial	Propósitos del SISTEDA
Eficiencia	La creación de relaciones de cooperación, aceptación y reconocimiento entre los servidores públicos, los particulares que cumplen funciones públicas y la comunidad en general.
Transparencia y participación	El mejoramiento de los niveles de gobernabilidad de la Administración Pública.
Prestación de mejores servicios	<ul style="list-style-type: none"> • El cumplimiento de los fines sociales del Estado y de las responsabilidades y compromisos del servidor público. • El mejoramiento en la calidad de los bienes y servicios a cargo del Estado.

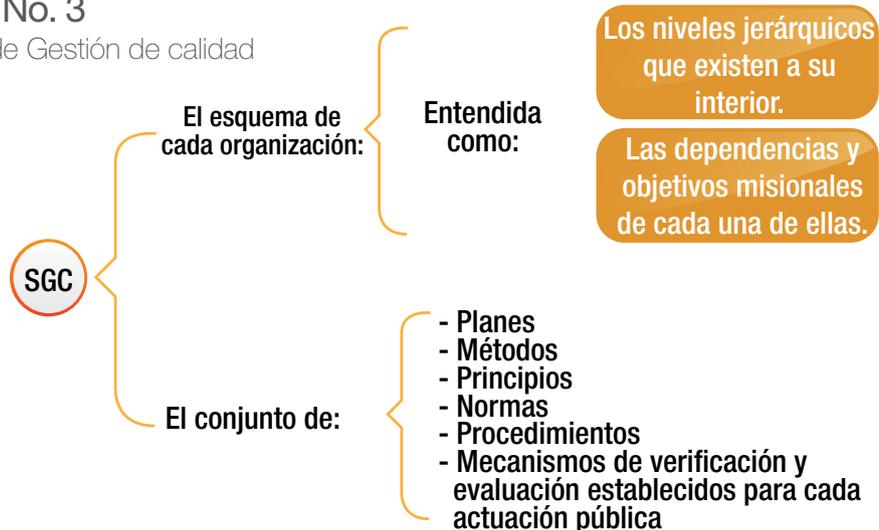
2. Sistema de Gestión de Calidad -SGC-

El Sistema de Gestión de la Calidad –SGC- es una filosofía adoptada por las organizaciones para dirigir y evaluar el desempeño institucional orientado al mejoramiento de los productos que ofrecen al ciudadano. Este sistema está integrado por:



Gráfica No. 3

Sistema de Gestión de calidad



El Sistema tiene el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. El SGC es una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social.

Contar con un Sistema de Gestión de Calidad permite que los servicios que cada entidad presta se realicen bajo condiciones controladas; hoy en día muchos de estos procesos están estandarizados y automatizados. La Estrategia de Gobierno en línea y la fase de Transacción apoyan esta evolución, ya que promueve tácitamente la racionalización, optimización y automatización en la gestión de los procesos y en el manejo de las comunicaciones internas y externas de las entidades públicas.

Así como la Estrategia de Gobierno en línea apoya el SGC, éste también mejora la implementación de la Estrategia en la medida en que allí se incluyen todos los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación, lo que les permite a las entidades territoriales hacer seguimiento sobre las nuevas actividades y responsabilidades que cada Municipio y Departamento adquiere con el Decreto 1151 de 2008, y los criterios de cumplimiento determinados en el Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en línea 2010.

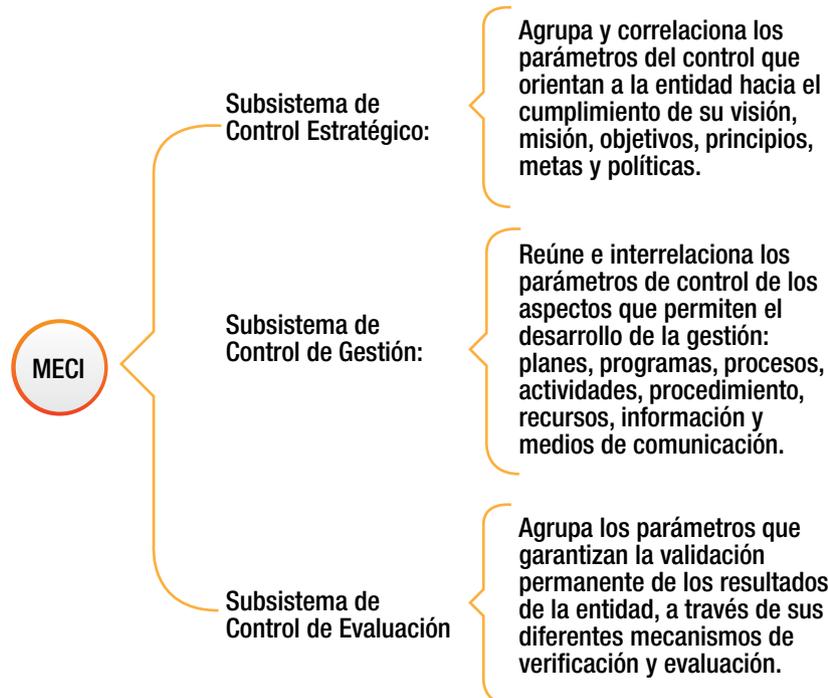
En Colombia, el Sistema de Gestión de Calidad se implementa por medio de la norma Técnica de Calidad NTCGP 1000 de 2004, la cual define las directrices establecidas por el Gobierno Nacional para su implementación en las entidades del sector público.

3. Modelo Estándar de Control Interno (MECI 1000:2005)

De acuerdo con el Decreto 1599 de 2005, se adopta el Modelo Estándar de Control Interno –MECI– para el Estado colombiano, constituyéndose en el instrumento que permite orientar a las entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos y su contribución a los fines esenciales del Estado. Para lograr este importante cometido, el MECI se estructura en tres grandes subsistemas:

Gráfica No. 4

Modelo Estándar de Control Interno –MECI–

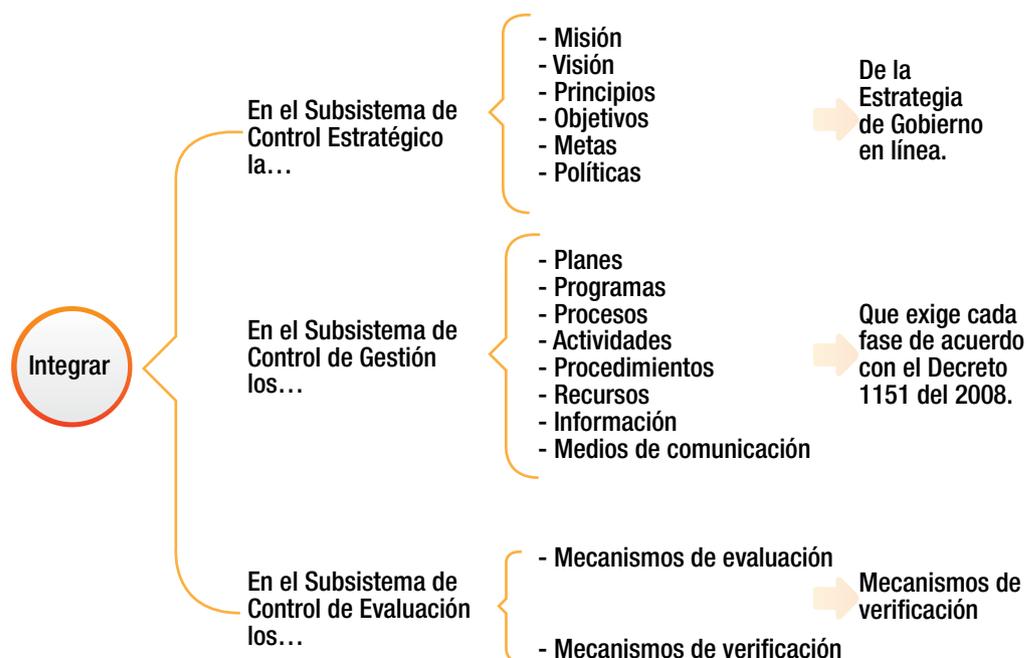


Este enfoque concibe el Control Interno como un conjunto de elementos interrelacionados donde intervienen todos los servidores de la entidad, la dirección estratégica, de gestión y evaluación de las actuaciones públicas, alineándolos en una misma dirección, anticipando y corrigiendo de manera oportuna las debilidades que se presentan en el quehacer institucional. El SGC y el MECI integran todos los aspectos de la organización, ya que la calidad y el control deben estar presentes en todas las áreas, procesos y actividades de las entidades para promover su desarrollo integral, el cual será medido básicamente en términos de satisfacción social de los usuarios de cada entidad.

En la medida en que dicha satisfacción se vea potencializada por la Estrategia de Gobierno en línea y los nuevos canales de atención y prestación de trámites y servicios, nuevamente se percibe la relación entre estas iniciativas del nivel Nacional por mejorar la relación que tienen los ciudadanos con el Estado. Para esto es necesario:

Gráfica No. 5

Relación de la Estrategia de Gobierno en Línea y el MECI



El Gobierno Nacional, por medio del Decreto 2913 de 2007, unificó las fechas de cumplimiento de la NTCGP y el MECI, estableciendo el día 8 de diciembre de 2008 como límite para su implementación. Posteriormente, por medio de la circular 001 del 23 de diciembre de 2009, indicó que las entidades del Orden Nacional y Territorial debían presentar el Informe Ejecutivo Anual de Control Interno de la vigencia 2009 a más tardar el 28 de febrero de 2010.

4. Ley de acceso y uso de los mensajes de datos

La Ley 527 de 1999 promueve la equivalencia funcional y jurídica de cualquier mensaje de datos a cualquier comunicación escrita. Es decir que un mensaje generado, enviado, recibido, almacenado y comunicado por medios electrónicos, ópticos o similares, como un correo electrónico, tiene la misma eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria que la información escrita.

Según el artículo 2 de la misma Ley, se definen mensajes de datos como toda información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax.

Teniendo en cuenta que la fase de Transacción busca automatizar, entre otros documentos públicos, la emisión de certificaciones, licencias, permisos y autorizaciones; inscripción de matrículas, registros y afiliaciones; y declaraciones y pago de obligaciones, aportes, tasas, multas y sanciones, es necesario validar y garantizar que los actores que participen en dichas transacciones electrónicas sean reconocidos como sujetos de derechos y obligaciones.

Este proceso es de vital importancia para la fase de Transacción, desde dos perspectivas: primero, permite garantizar que cualquier solicitud efectuada por un ciudadano de manera virtual deriva las mismas obligaciones para la Administración Pública, como si el requerimiento hubiera sido efectuado de manera presencial; y segundo, garantiza que la respuesta emitida por la entidad en cuestión puede realizarse de manera electrónica y ante la ley tiene la misma validez que una respuesta allegada de manera presencial.

Los objetivos de esta Ley son los de procurar un marco legal seguro, que les dé confianza a los sectores público y privado, con el fin de que usen los mensajes de datos como medio para realizar transacciones, siempre y cuando permitan ser realizadas por este nuevo formato.

La equivalencia funcional y jurídica trae consigo la necesidad de establecer entidades de control que garanticen la autenticidad de los mensajes de datos. Para ello, la Ley determina cuáles son las entidades que pueden certificarlas, siempre y cuando sean autorizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio y cumplan con los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional. La certificación que ellas emiten se materializa en las firmas digitales, siempre y cuando le permitan a su poseedor las siguientes características:

- **Identificación:** implica que la firma permita reconocer la identidad de quien origina el mensaje de datos.
- **Autenticación:** implica que la firma permita corroborar que quien envía el mensaje de datos aprueba la información depositada en éste.
- **Integridad:** implica que la firma sea confiable y garantice que la información contenida en el mensaje de datos ha permanecido completa e inalterada, desde el envío hasta la recepción.

5. Programa Nacional de Servicio al Ciudadano



Potosí, Nariño

El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano es una estrategia asignada al Departamento Nacional de Planeación -DNP- en cabeza del Programa de Renovación de la Administración Pública -PRAP- que busca establecer una política pública que ayude al incremento de la confianza de los ciudadanos en la Administración, mediante el mejoramiento de su relación cotidiana con las entidades públicas y tiene por objetivo fortalecer el acercamiento de la Administración a la comunidad.

Se desarrolla en dos grandes líneas de acción:

Gráfica No. 6

Líneas de acción del PNSC



Estas líneas de acción robustecen la Estrategia de Gobierno en línea y afirman el avance en la fase de Transacción. Implementar canales virtuales les permite a los ciudadanos encontrar respuestas a sus posibles requerimientos en cualquier momento del día, cualquier día del año y prácticamente desde cualquier lugar, lo cual hace más fácil su relación con el Estado.

6. Política antitrámites

La política antitrámites, definida en la Ley 962 de 2005, busca promover la racionalización de trámites para acercar al ciudadano al Estado. Esta política se fundamenta en los principios rectores de racionalización, estandarización y automatización de trámites, con el fin de evitar exigencias injustificadas ante la solicitud de trámites. Esta Ley introdujo:

- La automatización como estrategia para la simplificación de los procesos y procedimientos administrativos.
- El fortalecimiento tecnológico de las entidades para permitirle a la ciudadanía reducir los tiempos y costos invertidos en el desarrollo de trámites con el Estado.
- Fundamentos sobre la factura electrónica, determinando que ésta podrá expedirse, aceptarse y archivarase usando cualquier tipo de tecnología disponible, siempre y cuando cumpla todos los requisitos legales establecidos y la respectiva tecnología que garantice su autenticidad e integridad, desde su expedición y durante todo el tiempo de su conservación.
- La posibilidad de presentar peticiones, quejas y reclamos a la Administración a través de cualquier medio tecnológico del que dispongan las entidades públicas.
- El uso del correo electrónico para la recepción y envío de documentos, propuestas y solicitudes entre la Administración y la ciudadanía, y entre las distintas entidades estatales.
- El deber de implementar sistemas telemáticos compatibles que permitan intercambiar y consolidar la información entre los diferentes organismos y entidades de la Administración.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, ente rector de la Política antitrámites, definió cinco fases para su implementación¹¹, paralelas a las cinco fases de la Estrategia de Gobierno en línea, para garantizar que la información suministrada sea efectiva para la ciudadanía y se establezcan mecanismos que faciliten la obtención de los productos o servicios públicos requeridos por medios electrónicos:

Tabla No. 5

Fases de la Política antitrámites

Fase	Alcance
Identificación e inscripción de trámites y servicios en el Sistema Único de Información de Trámites -SUIT-¹²	Esta fase consiste inicialmente en realizar el inventario de trámites y servicios de la entidad, levantar y revisar la información detallada de los trámites y servicios existentes para su inscripción en el SUIT, el cual opera a través del Portal del Estado Colombiano.
Racionalización de trámites y servicios	Esta fase consiste en el análisis transversal que permite diagnosticar puntos críticos y asociaciones comunes, intra e intersectoriales, con grados significativos de afinidad y correlación en los servicios que presta el Estado. Además elimina duplicidad de información, pasos innecesarios y altos costos de transacción.
Estudio de trámites e identificación de cadenas de trámites	Es un sitio virtual desde el cual se gestiona de manera integrada la realización de trámites que estén en cabeza de una o varias entidades, proveyendo la solución completa al interesado por medio de: <ul style="list-style-type: none"> • Trámites electrónicos. • Autorizaciones • Premios. • Certificaciones o vistos buenos previos sin documentos físicos por formularios virtuales. • Atención al usuario 7 x 24 horas. • Operaciones a través de certificados digitales. • Seguridad, transparencia del proceso y eficiencia operativa. • Minimizar el desplazamiento para realización de trámites.
Implementación de ventanillas únicas	Es una herramienta que permite la carga y actualización de contenidos e información de trámites y servicios que ofrece el Estado colombiano del orden Nacional y Territorial. Su objetivo es ser el punto único de acceso a esta información, cuyos contenidos están organizados en temas y subtemas relevantes para el ciudadano. Al ingresar al portal, la búsqueda se puede realizar por tipo de perfil del usuario, bien sea ciudadano, empresario o servidores públicos; allí encontrará los trámites y servicios de cada una de las entidades, así como los temas de interés público. Esta ayuda tecnológica cuenta con un buscador ágil con diferentes criterios de exploración.

¹¹ Las acciones que deben adelantar las entidades públicas para dar cumplimiento a la Ley antitrámites se actualizaron en la Guía para la Inscripción y Racionalización de Trámites y Servicios de la Administración Pública y en el Manual del Usuario del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT- de 2009.

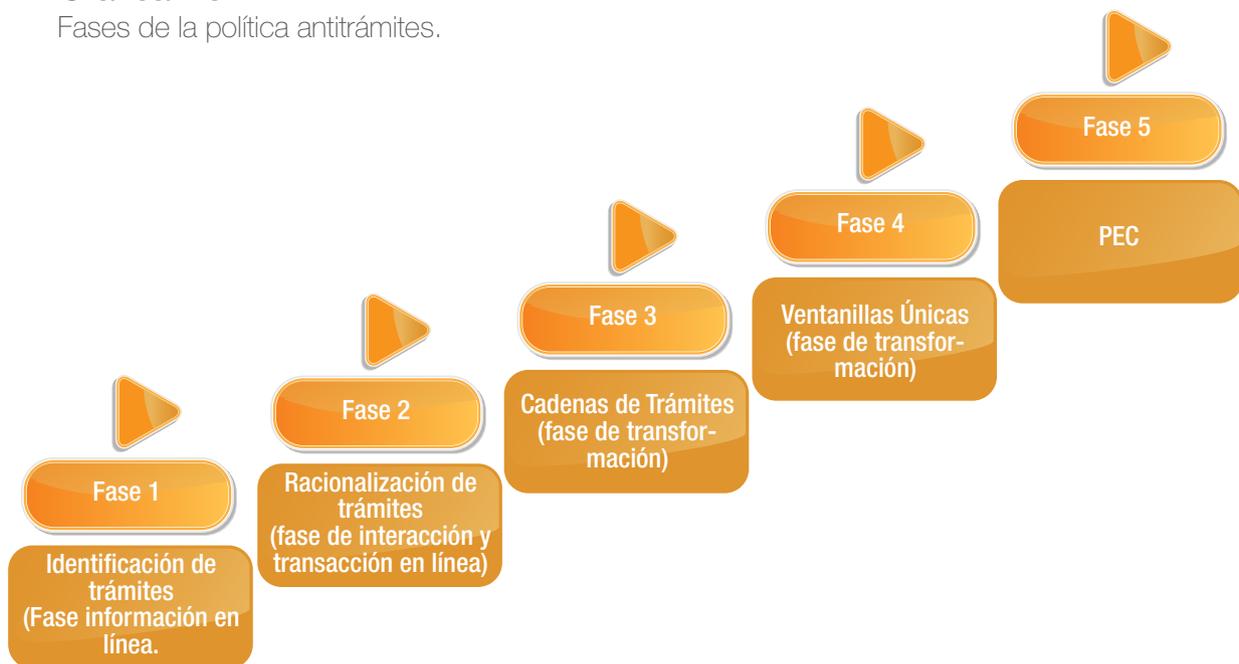
¹² Este sistema permite integrar la información y la actualización de los trámites y servicios de las entidades de la Administración Pública para facilitar a los ciudadanos la consulta de manera centralizada en línea.

<p>Portal de Estado Colombiano -PEC-</p>	<p>Es una herramienta que permite la carga y actualización de contenidos e información de trámites y servicios que ofrece el Estado colombiano del orden Nacional y Territorial. Su objetivo es ser el punto único de acceso a esta información, cuyos contenidos están organizados en temas y subtemas relevantes para el ciudadano.</p> <p>Al ingresar al portal, la búsqueda se puede realizar por tipo de perfil del usuario, bien sea ciudadano, empresario o servidores públicos; allí encontrará los trámites y servicios de cada una de las entidades, así como los temas de interés público. Esta ayuda tecnológica cuenta con un buscador ágil con diferentes criterios de exploración.</p>
---	---

De manera gráfica, las cinco fases de la Política antitrámites se deben implementar bajo el siguiente esquema:

Gráfica No. 7

Fases de la política antitrámites.



Fuente: Guía para la Inscripción y Racionalización de Trámites y Servicios de la Administración Pública y en el Manual del Usuario del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT- de 2009.

El esquema de armonización entre las fases de la política antitrámites y la Estrategia de Gobierno en línea corresponde a los siguientes aspectos:



Tabla No. 6

Fases o etapas de la política Antitrámites y de Gobierno en línea

Política Antitrámites	Gobierno en Línea	Relación
Identificación e inscripción de trámites y servicios.	fase de Información en línea	<p>En la pagina web inicial debe existir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un listado de la totalidad de trámites y servicios de la entidad en el que se incluyan el nombre del trámite o servicio y el enlace a la información sobre el trámite o servicio en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT, o • Un enlace directo al listado de trámites y servicios y su información en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT.
Racionalización de trámites y servicios.	Fase de Interacción en línea	<p>En concordancia con la Ley 962 de 2005, poner a disposición de los particulares, a través del sitio Web:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En forma gratuita todos los formularios de los trámites cuya diligencia se exija por las disposiciones legales, para descarga o diligenciamiento en línea. • El pago del trámite en línea.
	Fase de Transacción en línea	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitar la opción de consultar y hacer seguimiento en línea al estado de un trámite y/o servicio. • Informar en línea a los usuarios el plazo de respuesta a la solicitud de un trámite o servicio. • Contar con herramientas para medir el grado de satisfacción de los usuarios frente a los trámites y servicios de la entidad. • Proveer en línea la mayor cantidad de los pasos de cada uno de los trámites y servicios, posterior a la optimización, racionalización y simplificación, en los casos en el que se aplique.
Estudio de trámites e identificación de cadenas de trámites y ventanillas únicas	Fase de Transformación en línea	<p>Tener definido y aprobado por el Departamento Administrativo de la Función Pública el plan de optimización, simplificación, racionalización y estandarización de trámites.</p> <p>Verificar la ejecución de acciones para el logro del plan de simplificación, racionalización y estandarización de trámites (ejecutado vs programado), según reporte del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p> <p>Proveer asociaciones de trámites y/o servicios comunes y/o complementarios a través de ventanillas únicas virtuales y/o cadenas de trámites automatizadas, las cuales deberán registrarse en el portal del Estado Colombiano.</p>
Portal del Estado Colombiano	Fase de Democracia en línea	Habilitar mecanismos que permitan la atención a población vulnerable en información, servicios y trámites.

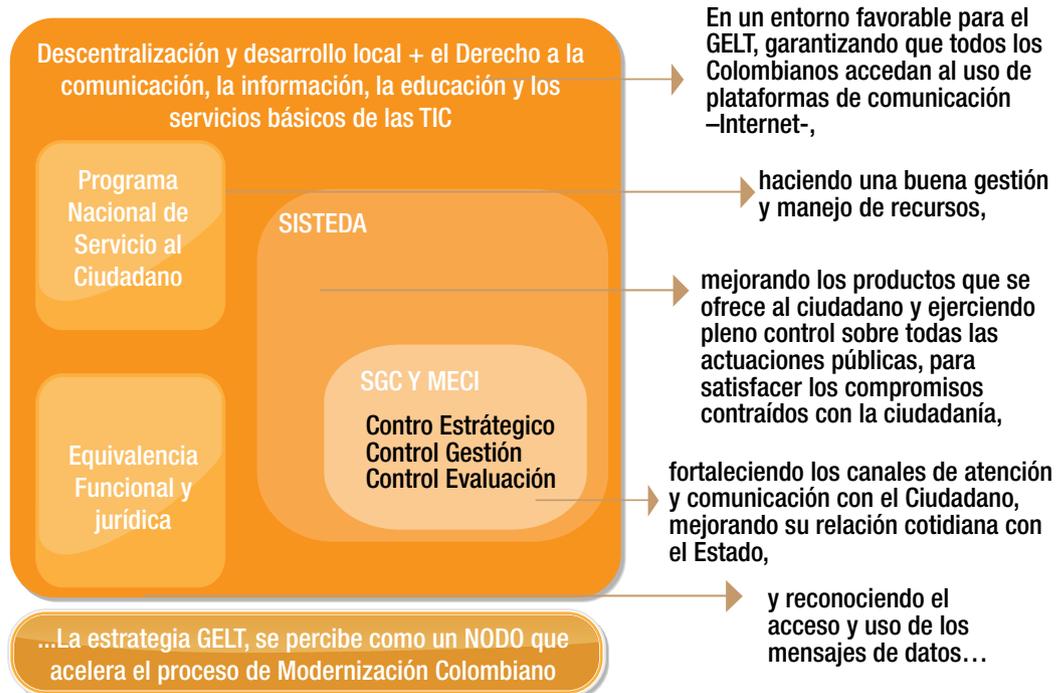
Los programas e instrumentos presentados son las iniciativas más destacadas que se han formulado para modernizar la gestión pública. Cada uno establece sus propios objetivos, metas y alcances. Para su eficaz implementación es indispensable articular a los respectivos responsables al interior de las entidades. Esto supone flexibilizar los procesos de ejecución y adaptarlos a las realidades y dinámicas propias de cada Municipio y Departamento.

La sinergia entre actores y comités formalmente constituidos es indispensable para una correcta articulación y armonización, con la firme intención de velar por el cumplimiento de los requerimientos que cada iniciativa exige. La apropiación de los procesos solamente puede darse en la medida en que los integrantes de los comités interioricen y compartan las actividades y los resultados con los demás funcionarios de la Administración. El Comité de Gobierno en línea debe ser fuente de liderazgo y armonización en este proceso.

Veamos una breve propuesta de armonización de estos programas y su relación con la Estrategia de Gobierno en línea del Orden Territorial.

Gráfica No. 8

Armonización de las iniciativas e Instrumentos de Modernización del Estado y la Estrategia de Gobierno en línea del Orden Territorial



Esta visión integral pretende evitar la duplicidad de funciones al interior de las instituciones y el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y financieros.

Articular estos programas puede percibirse como una tarea compleja, pero lograrlo significa la posibilidad de hacer tangibles resultados que mejorarán la forma de trabajo y comunicación interna y externa de cada entidad. Estos programas no sólo promueven el avance en el cumplimiento de las fases de la Estrategia de Gobierno en línea; también incentivan la consolidación de una Administración más eficiente que responda a sus necesidades internas, de organización y gestión, así como externas, de satisfacción de requerimientos en el menor tiempo posible y con mayores índices de calidad.

Las entidades deben organizarse de acuerdo con las necesidades cambiantes de la función pública, haciendo uso de las innovaciones que ofrecen las TIC. Estos cambios deben garantizar que se den bajo la debida armonía y coherencia entre las dependencias encargadas, de manera tal que la formulación de las actividades, su ejecución y evaluación se perciba como un conjunto articulado, mayor que la sumatoria de sus partes.

En el Módulo 2 se presenta el modelo diseñado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que las entidades avancen en el desarrollo de las fases de Interacción y Transacción de Gobierno en línea en el nivel Territorial.

MÓDULO 2

Modelo Metodológico para la implementación de la Fase de Transacción

El Modelo Metodológico¹³ se diseñó con el propósito fundamental de crear las condiciones políticas y técnicas que permitan a las entidades destinatarias la provisión eficaz de información, servicios y trámites a la ciudadanía y a las empresas, y por esta vía fortalecer institucionalmente a las entidades territoriales. En esta oportunidad se presentará de forma general aquellos aspectos que deben ser tenidos en cuenta en la implementación de la fase de Transacción.

A. Aspectos generales del Modelo Metodológico

El Modelo Metodológico debe entenderse de manera sencilla como el conjunto de acciones de planeación, acompañamiento, ejecución, apropiación y monitoreo que adelantarán la Nación y las entidades territoriales para promover la consolidación de la fase de Información y el desarrollo de las fases de Interacción y Transacción. Este Modelo se deriva, en primer lugar, de la necesidad de apoyar a las entidades territoriales en sus procesos de fortalecimiento institucional y de participación ciudadana; y en segundo lugar, para ayudarlas a cumplir con las obligaciones definidas en el Decreto 1151 de 2008.

La información detallada del Modelo Metodológico se puede revisar en el Componente 5, de consolidación de la fase de Información y desarrollo de la fase de Interacción.

¹³ Ver Gráfica No. 4 que resume el Modelo Metodológico.

1. Componentes del Modelo Metodológico

El Modelo está soportado en cinco componentes fundamentales que reflejan una visión integral de las áreas vinculadas con la modernización de la Administración Pública. Estos componentes son:

Gráfica No. 9

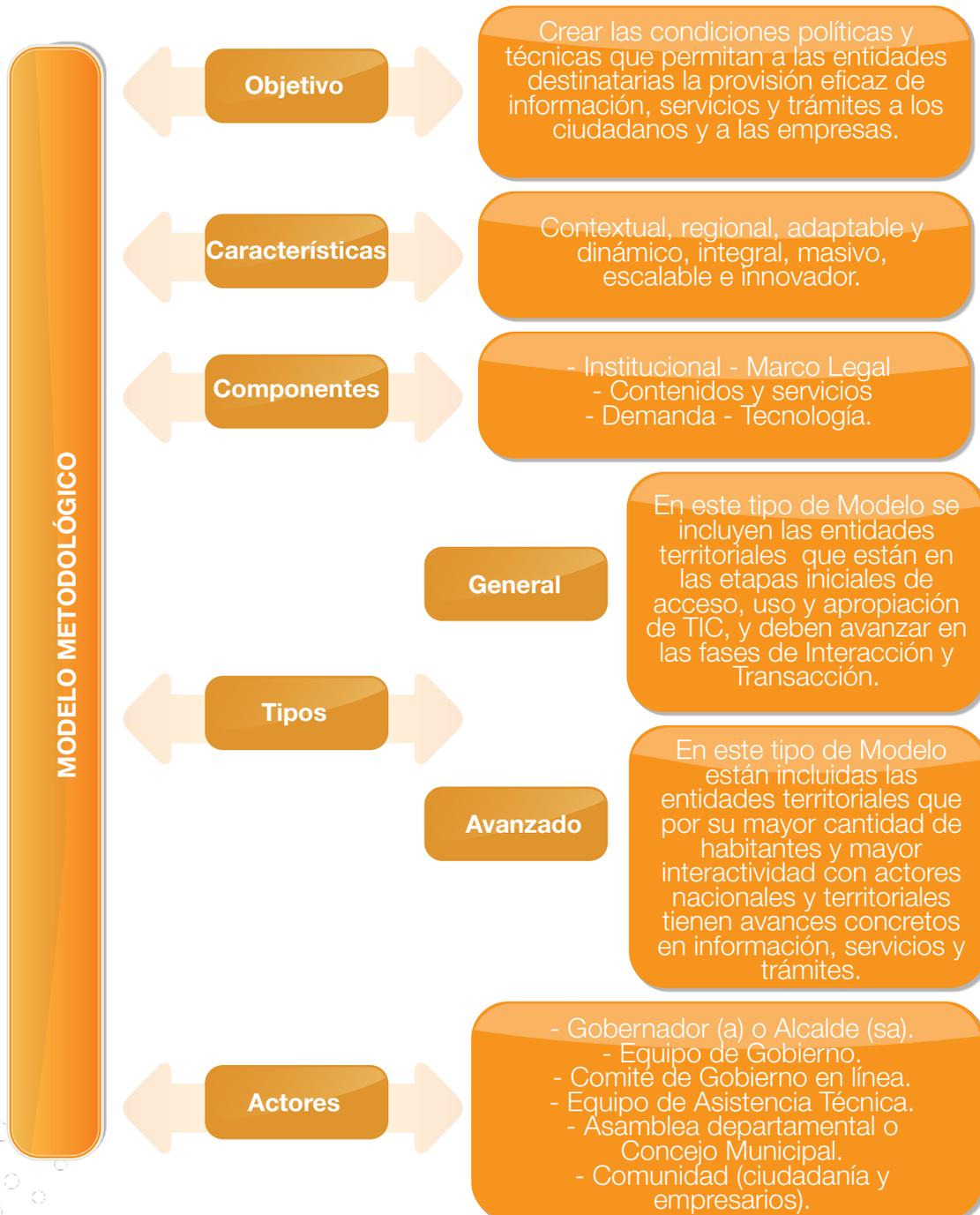
Componentes del Modelo Metodológico



En el siguiente grafico se diagrama el esquema del Modelo Metodológico, haciendo la claridad que este componente se refiere exclusivamente a la información estratégica necesaria para abordar la fase de Transacción del Modelo General.

Gráfica No. 10

Resumen del Modelo Metodológico para la consolidación de la fase de Información y la implementación de las fases de Interacción y Transacción de Gobierno en línea



B. Fase de Transacción de Gobierno en línea

Como se mencionó anteriormente, la fase de Transacción se entiende como el estadio en el cual las entidades territoriales proveen a través de sus sitios Web, transacciones electrónicas para la obtención de productos o servicios, mediante canales seguros, ofreciendo la posibilidad de navegar el sitio en cualquier otro idioma diferente al español¹⁴.

Por trámite en línea se entiende todo trámite que puede ser realizado por medios electrónicos a través del portal de una entidad, ya sea de manera parcial, en alguno de sus pasos o etapas, o hasta obtener completamente el resultado requerido.

Esta definición abarca diferentes aspectos, que se verán a continuación:

En primer lugar, se debe entender por **transacción electrónica** cualquier actividad o acción que involucre el intercambio de información de manera digital entre dos o más partes para fines específicos, el cual genera la obtención de un producto o servicio. En este caso, los productos o servicios que se generan son los trámites y servicios, que por Ley le compete proveer a los Municipios y Departamentos del país¹⁵. Estas transacciones se puedan dar en diferentes interacciones como son Gobierno-Gobierno, Gobierno-ciudadano y Gobierno-empresarios.

Por **trámite** se entiende el “conjunto o serie de pasos o acciones regulados por el Estado, que deben efectuar los usuarios para adquirir un derecho o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la ley. El trámite se inicia cuando ese particular activa el aparato público a través de una petición o solicitud expresa, y termina (como trámite) cuando la Administración Pública se pronuncia sobre éste, aceptando o denegando la solicitud”¹⁶.

Por servicios en línea se entiende todo servicio que puede ser prestado o por medios electrónicos a través del portal de una entidad.

Por **servicio** se entiende el “conjunto de acciones o actividades de carácter misional diseñadas para incrementar la satisfacción del usuario, que les dan valor agregado a las funciones de la entidad”. Otra definición, dice que es “toda actividad o conjunto de actividades de naturaleza casi siempre intangible, generados por una organización con el objeto de satisfacer un deseo o necesidad de un cliente o usuario”.

En segundo lugar, considerando que las transacciones electrónicas para la obtención de productos y servicios se hacen a través de la red, se debe entender el concepto de **canal**

¹⁴ Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, 2010. Fase de Transacción

¹⁵ Para mayor información sobre las competencias municipales y departamentales, revisar el componente 4 Gestión Pública Local –Enlaces y Alianzas estratégicas. Módulo 2, página 22.

¹⁶ Portal del Estado Colombiano. Enciclopedia del Estado [en línea]. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/encyclopedia/-/wiki/Enciclopedia%20del%20Estado/Qu%C3%A9+es+un+Tr%C3%A1mite>>

seguro que hace referencia a la implementación de sistemas de seguridad que garanticen el intercambio seguro de la información de manera que se genere confianza y credibilidad en el uso de estos nuevos medios. La seguridad de la información radica en la preservación de los principios básicos de la confidencialidad, integralidad y disponibilidad de la información y de los sistemas implicados en su tratamiento, así:

- **Confidencialidad:** acceso a la información únicamente de quienes estén autorizados.
- **Integralidad:** mantenimiento de la exactitud y completitud de la información.
- **Disponibilidad:** acceso a la información y de sus sistemas de tratamiento por parte de los usuarios cuando lo requieran.

Para ello, las entidades deberán gestionar un modelo de seguridad utilizando los estándares, políticas, herramientas y leyes, de manera que conozcan los riesgos que ocupan la seguridad informática y tomen las medidas para minimizarlos de forma documentada, sistemática, estructurada, continua, repetible, eficiente y adaptada a los cambios que se produzcan en la organización, el entorno y las tecnologías.

Dicha gestión de la seguridad de la información debe tener por objetivo mantener un ambiente razonablemente seguro que permita proteger activos como software, bases de datos, contenidos, archivos y activos de la información que componen la Estrategia de Gobierno en línea para asegurar credibilidad y confianza en los ciudadanos, en los funcionarios públicos, terceras partes y en general, todos los que participan en la cadena de prestación de trámites y servicios de Gobierno en línea.

Hoy en día, gracias al avance tecnológico, la oportuna implementación de los sistemas de seguridad y el cuidado personal que cada quien tiene de su propia información, se puede hacer de los nuevos canales sitios seguros como los tradicionales, se espera que el uso y apropiación de estos sean cada vez mayor, generando mayor confianza y credibilidad en el uso de los trámites y servicios en línea.

En este sentido, se busca proteger los activos de la información, independientemente del medio en que se encuentre, bien sean correos electrónicos, informes, escritos relevantes, sitios Web, imágenes, hojas de cálculo, bases de datos, metadatos, registros y contratos, entre otros.

El modelo de seguridad gestionado por las entidades debe complementarse con estrategias de sensibilización sobre el uso correcto de herramientas como Internet, los computadores y medios de almacenamiento, mostrando las precauciones y buenos hábitos que los usuarios deben tener en cuenta para su uso, el cual se debe contextualizar dependiendo del entorno en el que se encuentren: hogar, oficina, cafés Internet, telecentros, etc.

En muchas ocasiones, el temor de los ciudadanos de acceder a servicios en línea se basa en desconfianzas colectivas, promovidas por malas experiencias de terceros con previas transacciones electrónicas, bien sean con entidades públicas o privadas.

La confianza que se genera por las administraciones en estos espacios también radica en la respuesta oportuna y eficaz que se dé a las solicitudes recibidas por medios electrónicos, con los mismos -por lo menos- o con mejores estándares de calidad y tiempos de respuesta que los que tienen las solicitudes presenciales.

La confianza y la credibilidad fomentan relaciones a largo plazo y contribuyen en el fortalecimiento del vínculo entre las partes. Vale la pena reconocer que la confianza se construye de manera gradual pero se destruye rápidamente. Ésta es una premisa que se debe tener en cuenta para propender por la construcción de relaciones duraderas, basadas en trámites y servicios de excelencia, y la mejora continua de los mismos.

Buenos hábitos de uso de la información personal en Internet:

- Nunca suministre su información, claves y datos personales en sitios Web que se lo soliciten de manera urgente y generen desconfianza, tampoco en páginas no oficiales de las entidades solicitantes.
- Proporcione la mínima cantidad de información personal posible.
- Procure acceder a Internet y particularmente realizar transacciones financieras desde lugares de confianza. Algunos sitios de acceso público a Internet podrían tener instalados aplicativos para capturar sus datos personales.
- Revise los consejos de seguridad sobre transacciones en Internet que ofrece su entidad financiera.
- Verifique que el sitio Web desde el cual realizará operaciones financieras cuente con las siguientes características:
 - Su dirección inicia con https: en lugar de sólo http:
 - Cuente con un icono de candado en la parte inferior derecha y allí aparezca el certificado de autenticidad de dicha página.
- Lea la política de privacidad y seguridad del sitio Web.
- De preferencia, guarde una copia de la información referida a la transacción realizada.
- Cuando termine de realizar la transacción cierre la sesión en vez de cerrar el explorador.
- No desatienda el computador desde el cual efectúa la transacción.
- Use su intuición; si tiene alguna sospecha consulte a su entidad financiera.

En el Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea para la fase de Transacción, se establece la necesidad de poder navegar el sitio Web en cualquier otro idioma, diferente al español, invitando a los Alcaldes y Gobernadores a ganar visibilidad en el escenario internacional, al ofrecer la información de su Municipio y Departamento a una audiencia de habla extranjera que, a largo plazo, puede incentivar crecimiento en los índices de turismo y posiblemente de inversión local.

Si bien estos aspectos se abstraen de la definición encontrada en el Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en línea de la fase de Transacción, no son los únicos que se deben tener en cuenta al momento de implementarla. Cuando se revisan los criterios que denotan su cumplimiento se encuentran otros temas que deben ser atendidos por las Administraciones territoriales, esta fase está compuesta por tres componentes como son Utilidades Web, Sistemas Transversales y Trámites y Servicios, entre los criterios definidos se encuentran la accesibilidad a los portales Web desde dispositivos móviles, la habilitación de mecanismos de pago en línea, de firma electrónica y digital para proveer aquellos trámites y servicios que así lo requieran, y la implementación de mecanismos para monitorear el desempeño y uso de los sitios Web.

En la actualidad, la penetración de telefonía móvil en Colombia es una de las más altas de América Latina. Adaptar la prestación de trámites y servicios por este medio puede ser una herramienta innovadora para enviar y recibir información entre el Estado y los ciudadanos. El desarrollo de este medio de comunicación ofrece una amplia gama de posibilidades. Cualquier iniciativa que se desee implementar debe garantizar plena seguridad y el cumplimiento de los estándares, políticas y normatividad definida para tales fines.

De acuerdo con la información reportada por el Programa de Penetración de Telefonía Móvil, con corte a junio 30 de 2010, en Colombia existen 42.682.645 abonados de telefonía móvil celular, lo cual representa una penetración del 93,79%.

El Comité puede debatir la opción de ofrecer información estratégica a los ciudadanos por este medio. Los temas dependen de la agenda local y pueden variar de acuerdo con diferentes grupos poblacionales y las políticas sectoriales, buscando siempre generar el mayor impacto en las intervenciones.

Durante tres meses, 400 beneficiarios de la Red de Seguridad Alimentaria- ReSA- recibieron mensajes de texto y voz en sus teléfonos celulares que promueven la buena nutrición. De acuerdo con los resultados, los participantes comieron un 10% más de frutas y verduras. Esta estrategia educativa fue diseñada por la Red de Seguridad Alimentaria -ReSA- y el Grupo de Gestión de Servicios y Soluciones -GERESS- de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL-.

Aprovechar la telefonía móvil para realizar educación en salud y nutrición es una estrategia muy económica para llegar masivamente y contribuir a la generación de buenos hábitos y estilos de vida saludables. El 98% de las personas que recibió la información indicó que esto fue lo que ayudó a que consumieran frutas y verduras¹⁷.

¹⁷ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Noticias: Acción Social envía mensajes de texto para mejorar consumo [en línea]. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=4372&catID=127>>

1. Herramienta transaccional

El Programa Gobierno en línea ha desarrollado una herramienta transaccional que permite a las entidades territoriales modelar sus trámites y servicios a través de medios electrónicos.

Esta herramienta fue donada al Gobierno Nacional a través de la Federación Colombiana de Municipios, aprovechando la experiencia del proyecto Met@logo adelantado con la Agencia de Cooperación Alemana -GTZ-. El Programa Agenda de Conectividad - Estrategia de Gobierno en línea realizó la adaptación e integración de Met@logo a la aplicación utilizada por las Gobernaciones y Alcaldías para publicar información en su sitio Web, obteniendo una herramienta transaccional que favorece la implementación de trámites y servicios en línea, la cual consiste en un modelador de procesos que adelanta acciones de manera electrónica y facilita la interacción de la administración con el ciudadano o el empresario.

Las siguientes características técnicas describen la herramienta transaccional:

- Es un diseñador de trámites y servicios.
- Ejecuta el diseño de un trámite o servicio.
- Se integra con la plantilla de sitios Web del Programa de Gobierno en línea del Orden Territorial.
- Administra y garantiza la seguridad de los trámites y servicios de forma centralizada.
- Se utiliza a través de una plataforma Web.

En caso de que las entidades territoriales cuenten con su propio sitio Web y una aplicación propia que les permite modelar sus trámites en línea, éstas deben realizar un proceso de validación y autorización donde se garantice que dicha herramienta cumple con las características técnicas requeridas para garantizar que los trámites o servicios en línea cumplan con las especificidades que toda transacción electrónica debe poseer.

2. Desafíos y ventajas de la fase de Transacción

Para los Municipios y Departamentos en Colombia, avanzar hacia la fase de Transacción de Gobierno en línea representa algunos desafíos que deben superarse para poder acceder a las ventajas que motivan su implementación.

Los desafíos y ventajas se pueden organizar de acuerdo con el esquema de oferta y demanda presente en la provisión de trámites y servicios en línea.

Desafíos para la Administración:

- Consolidar una oferta consistente de trámites y servicios en línea prioritarios para la ciudadanía.
- Interiorizar la equivalencia de las solicitudes realizadas a través del portal Web reconociendo las obligaciones que se desprenden de ello, como de cualquier solicitud presencial.
- Ofrecer de manera permanente los trámites y servicios en línea, con la calidad requerida garantizando su disponibilidad y continuidad en un espacio virtual.

- Generar credibilidad y confianza en la ciudadanía para incentivar su acceso a trámites y servicios en línea.
- Garantizar la seguridad en los canales habilitados usando la información de los ciudadanos exclusivamente para los fines dispuestos en el trámite o servicio en cuestión.
- Habilitar canales de interacción amigables que sean claros y fáciles de usar. Esto significa que quien responda por la arquitectura y distribución de la información, las herramientas de interacción y los canales transaccionales en los sitios Web vele porque su entendimiento sea de manera sencilla, clara e intuitiva, a razón de evitar que los usuarios desistan de su utilización por dificultades de usabilidad.
- Contar con un recurso humano mejor calificado que, además de gestionar los canales transaccionales, también sea usuario de los mismos.
- Articular y armonizar los objetivos y principios de las iniciativas de modernización del Estado con la Estrategia de Gobierno en línea.
- Personalizar la solución genérica propuesta por el Programa Gobierno en línea, adecuando el uso de las herramientas de interacción y transacción al cumplimiento de los objetivos programados en los planes de desarrollo municipales y departamentales.

Desafíos para los ciudadanos:



Silvia, Nariño

- Usar los trámites y servicios automatizados.
 - Interiorizar la oportunidad que encuentran en el portal Web para realizar solicitudes a las Administraciones Públicas.
 - Interesarse y participar de los asuntos públicos por los canales habilitados, tanto presenciales como a través del portal Web.
 - Apropiar los conceptos innovadores que trae la Estrategia de Gobierno en línea como el alcance de cada fase y las funcionalidades habilitadas para su beneficio.
- Apropiar las recomendaciones y hábitos de uso del manejo de la información personal por medios electrónicos.
 - Adquirir las competencias y habilidades necesarias para aprovechar todas las oportunidades que se ofrecen en términos tecnológicos, y hacer uso de los canales transaccionales participando en las jornadas de alfabetización digital y sensibilización.
 - Valorar el trabajo realizado por las Administraciones Públicas con el fin de ofrecerle a la ciudadanía un mejor servicio.

Beneficios para la Administración:

- Descongestionamiento de las oficinas públicas en épocas de mayor demanda de trámites y servicios. Ejemplo: en periodos de liquidación y pago de impuestos se percibe una constante ocupación de las dependencias públicas; habilitar estos procesos (liquidación y pago) por medios electrónicos pueden significarle a las Administraciones días menos concurridos.
- Reducción de gastos y esfuerzos de recursos al optimizar y racionalizar los trámites y servicios que ofrece cada entidad.

- Ampliar el espectro de beneficiados de la información local al ofrecer información en otro idioma diferente al español. En el mundo globalizado la diversidad y riqueza de los Municipios y los Departamentos del país es un elemento por aprovechar. Dar a conocer dichas características a una audiencia no hispanoparlante les permitirá a las entidades territoriales innovadoras tener visibilidad en el plano internacional.
- Realizar un mejor monitoreo sobre los productos ofrecidos por medios electrónicos al estandarizar, optimizar y automatizar trámites y servicios, mejorando los índices de calidad en la prestación de información y respuesta a las solicitudes recibidas por medios virtuales.
- Propiciar un ambiente de transparencia al estandarizar la provisión de los trámites y servicios, y democratizar el acceso a la información pública.

Beneficios para los ciudadanos:

- Disposición de una ventanilla única para acceder a trámites y servicios, disponible 24 horas al día, 7 días a la semana, 365 días al año y desde cualquier lugar con acceso a Internet.
- Reducción en los tiempos de respuesta a las solicitudes requeridas.
- Revisar los posibles incentivos a la demanda para propiciar el uso de los canales electrónicos. Ver: Capítulo B, Módulo 4.

Para que los Municipios y los Departamentos del país accedan a los beneficios, el Programa Gobierno en línea ha dispuesto el Modelo Metodológico que les permitirá prepararse y fortalecerse. Antes de entrar a definir las actividades que componen el Modelo, resulta importante establecer el papel que el Comité de Gobierno en línea desempeña en esta fase.

Para efectos de este componente, es importante resaltar las funciones del Comité exclusivas para la fase de Transacción:

- Impulsar la implementación de la política de racionalización de trámites y servicios en cada una de las fases de Gobierno en línea.
- Realizar el inventario de los trámites y servicios de la entidad.
- Analizar los trámites y servicios de la entidad, dentro de los cuales se deben identificar aquellos que son transversales (en los que participen otras entidades) y proponer acciones integrales de racionalización, simplificación o automatización contemplando los principios señalados en la Ley 489 de 1998 y la Ley 962 de 2005.

El Comité de Gobierno en línea es el organismo encargado de liderar, planear e impulsar la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea actualizando el Plan de Acción. Su rol más importante es el de articulador de las actividades que deben emprender diferentes dependencias y garantizar que los responsables de las tareas definidas cumplan con lo acordado.

- Liderar la automatización de los trámites y servicios de la entidad.
- Definir el Plan de Acción para el levantamiento o revisión de la información detallada de trámites y servicios existentes en la entidad, para el diligenciamiento de los formatos electrónicos “Hoja de vida de Trámites” o de “Hoja de Vida de Servicios”¹⁸, suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- y disponibles en el Sistema Único de Información de Trámites y Servicios - SUIT.
- Elaborar y realizar seguimiento al Plan de Acción de racionalización de trámites y servicios de la entidad, en el que se incluyan las estrategias de interacción con otras entidades para los trámites y servicios transversales. Este plan como mínimo debe ser anual o tener la periodicidad exigida por el DAFP.
- Analizar los proyectos de creación de nuevos trámites en la entidad con el fin de verificar que se cumpla con los requisitos exigidos por la Ley 962 de 2005 y su Decreto reglamentario 4669 de 2005 o aquel que lo sustituya o modifique.
- Identificar las barreras normativas locales para la racionalización de trámites y servicios en línea, y propender por levantar dichos obstáculos de manera que puedan ser prestados por medios electrónicos.
- Definir los lineamientos para la implementación efectiva de políticas y estándares asociados como la política de actualización del sitio Web (donde deberán estar involucradas las diversas áreas, direcciones y/o programas de la entidad), la política de uso aceptable de los servicios de Red y de Internet, la política de servicio por medios electrónicos, la política de privacidad y condiciones de uso, y la política de seguridad del sitio Web, entre otros.
- Definir y generar incentivos y/o estímulos para el uso de los servicios de Gobierno en línea por parte de los ciudadanos, las empresas y la entidad misma.
- Adelantar investigaciones, de tipo cualitativo y cuantitativo, que permitan identificar necesidades, expectativas, uso, calidad e impacto de los servicios de Gobierno en línea de la entidad.
- Apoyar las acciones que en materia de interoperabilidad defina la entidad y la institución responsable de coordinar la implementación de la Estrategia.
- Garantizar que los archivos, documentos o registros cumplan con las políticas de preservación y recuperación de información definidas para el Estado colombiano, que para tal efecto expidan las entidades competentes.

¹⁸ Estos formatos pueden ser descargados del siguiente enlace: http://www.dafp.gov.co/index.php?option=com_content&view=category&id=71:politica-actual-de-gobierno&Itemid=107&layout=default

El trabajo que el Comité está llamado a adelantar dentro de la Administración es tanto operativo como estratégico. En esta fase, la meta es proveer trámites y servicios en línea de manera segura. Para lograr eso, el Modelo Metodológico establece unas etapas que deben surtirse dentro de la fase para dar su pleno cumplimiento, dentro las que se delimitan acciones de **planeación, acompañamiento, ejecución, apropiación y monitoreo.**

MÓDULO 3

Fase de Transacción de Gobierno en línea

Teniendo en cuenta las explicaciones anteriores, se abordarán las etapas que las entidades deben adelantar para dar cumplimiento a los requerimientos que exige la implementación de la fase de Transacción.

El Modelo Metodológico supone un proceso de modernización integral en la gestión pública territorial que supere el uso de las TIC y los constantes cambios en el entorno, por medio de la ejecución de la serie de acciones que fortalezcan:

- La capacidad institucional para definir y gestionar políticas de Gobierno en línea.
- La producción de contenidos y gestión de servicios electrónicos.
- La existencia de un marco normativo que les dé validez a los servicios de la Estrategia y brinde confianza a la ciudadanía en su uso.
- El desarrollo y gestión de la tecnología.
- Los incentivos a la demanda.

Con el propósito de explicar de una manera sencilla y clara el proceso que deben seguir las entidades territoriales para avanzar en la fase de Transacción, el Modelo contempla el desarrollo de tres etapas que hacen énfasis en la generación de capacidades organizativas, técnicas y de gestión para la realización de transacciones por medios electrónicos. Estas etapas son:

- 1. Etapa de Afianzamiento.**
- 2. Etapa de Ejecución del Plan de Acción.**
- 3. Etapa de Sostenibilidad.**

Gráfica No. 11

Componentes del Modelo Metodológico para la implementación de la fase de Transacción de Gobierno en línea



1. Etapa de Afianzamiento

En esta etapa las entidades han avanzado en la implementación de la fase de Interacción y el Comité de Gobierno en línea ha sido sensibilizado sobre su rol de líder y articulador en todo el proceso. Partiendo de este supuesto, el afianzamiento se concentra en la consolidación de un ambiente político e institucional apto para dar continuidad al desarrollo de la Estrategia de Gobierno en línea en la fase de Transacción, obteniendo el respaldo y compromiso de los líderes de la alta dirección y la socialización con los rangos técnicos y operativos del inicio de una nueva fase.

Este es el momento de revisar con detenimiento el componente, apropiarse e interiorizar el alcance y la prospectiva de la articulación de las fases de la Estrategia de Gobierno en línea, así como las otras iniciativas de modernización del Estado presentadas en el Módulo anterior, al igual que los beneficios y los retos que implica avanzar en ella.

2. Etapa de Racionalización de Trámites y Servicios

En esta etapa las entidades deben dar inicio al proceso de identificación, levantamiento y racionalización de trámites y servicios, siguiendo las metodologías diseñadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- para tal efecto. El Modelo Metodológico, para la implementación de la fase de Transacción, parte de la base de que a la fecha las entidades hayan cumplido con las indicaciones de la fase de Información, de inscribir y publicar sus trámites y servicios en el SUIT de la Política antitrámites, incluyendo la siguiente información:

- Dependencia a la cual se acude para realizar el trámite/servicio.
- Nombre del trámite/servicio.
- Personas que promueven el trámite/servicio.
- Formato que se utilice, si es el caso.

- Número de pasos que se deben realizar para obtener el resultado a solicitar.
- Costo, si hay lugar a ello.
- Frecuencia de uso: alta (mínimo una vez por semana), media (varias veces al mes), o baja (una vez al mes o menos).
- Número de usuarios por mes.
- Tiempo máximo de respuesta.
- Función que desempeña el Municipio.
- Sector del Estado al que pertenece el trámite/servicio, empleando la categorización que hace la Función Pública de los sectores del Estado.
- Requisitos o documentos solicitados para la realización del trámite/servicio, bien sea en original o copia.
- Fundamento jurídico del trámite/servicio, es decir, la norma en la cual se encuentra sustentado.

La situación ideal es que los trámites o servicios se encuentren aprobados por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, y publicados en el Portal del Estado Colombiano -PEC-, de forma tal que dentro de los sitios Web municipales se enlace la información existente en el PEC.

Sobre la anterior estructura, se da inicio al proceso de automatización de trámites y servicios para hacer más eficiente su ejecución, reduciendo costos de operación de la entidad, y de solicitud por parte de la ciudadanía y los empresarios. En un ejercicio juicioso, los trámites se automatizarán de manera gradual, iniciando por aquellos que se prioricen teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- Frecuencia de uso.
- Número de usuarios.
- Requisitos y documentos.
- Durabilidad del resultado del trámite.
- Número de pasos.
- Sector al que pertenece el trámite.

Con el fin de registrar la información de los trámites y servicios de la entidad, se debe verificar si ésta cuenta con la participación del Administrador de Trámites y Servicios y el Administrador de Contenidos, independientemente si se ha conformado o no el Comité de Gobierno en línea y Antitrámites, los cuales deben cumplir los siguientes roles:

- **Administrador de Trámites y Servicios:** es el responsable del ingreso y actualización permanente de la información de los trámites y servicios de la entidad en el PEC. Preferiblemente puede ser un funcionario de la oficina de atención al ciudadano, organización y métodos o planeación, que conozca transversalmente los trámites de la entidad.

- **Administrador de Contenido:** es el responsable de la operación de contenidos que la entidad reporte al PEC, relacionados con la información básica, eventos e información de interés al ciudadano. Sus responsabilidades directas están relacionadas con la actualización de los datos de la entidad.

Una vez priorizados los trámites o servicios a automatizar, se procederá a levantar su línea base o situación inicial identificando y documentando:

- Características básicas de los trámites/servicios: descripción, volumen y tipología de transacciones, duración y temporalidad, destinatarios, prestadores, sistemas de información, normativa de aplicación e interacción con otros trámites/servicios.
- Modelo organizativo: trámites y tareas, dependencias implicadas y roles respectivos, recursos que consume, intervención de terceros (otras entidades o instituciones públicas), ámbito territorial, soportes documentales (formularios, instrucciones, etc.).
- Sistemas de información y aplicaciones implicadas, fuentes de información, características técnicas, usuarios, funcionalidades, mantenimiento de datos, necesidades de integración, etc.
- Proceso: entradas y salidas, tipología de documentos, sistemas de control, compromisos de calidad y flujograma.
- Oportunidades de mejora: posibilidades de mejora con el uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y aspectos críticos.
- Cultura de la organización y resistencia al cambio con sus principales componentes, su nivel de impacto, los colectivos afectados por cada componente y sus barreras.

Posteriormente, se efectúa la propuesta de rediseño de tal manera que los trámites o servicios priorizados se reduzcan a su mínima expresión, con el menor esfuerzo y costos para el ciudadano, por medio de estrategias de simplificación, estandarización, mejoramiento continuo, supresión (eliminación) y final automatización. La supresión y simplificación de trámites es un objetivo permanente de la Administración Pública en desarrollo de los principios de celeridad y economía previstos en la Constitución Política.

Esta propuesta debe ser validada con los diferentes jefes de las dependencias responsables de los trámites o servicios en cuestión, con el fin de garantizar que se ajuste a la realidad de las Administraciones locales. La racionalización y optimización debe velar porque la propuesta de trámite o servicio automatizado garantice:

- Reducción de costos operativos en la entidad.
- Reducción de costos para el usuario.
- Reducción de documentos.
- Reducción de pasos.
- Reducción de pasos en el trámite/servicio interno.
- Reducción de requisitos.
- Reducción del tiempo de duración del trámite/servicio.
- Reducción del tiempo en los puntos de atención.
- Aumento en la vigencia del trámite/servicio.

La propuesta final debe ser validada por el DAFP en sus aspectos normativos y procedimentales, y por el Programa Gobierno en línea en sus aspectos tecnológicos, a través de la entidad operadora del acompañamiento en campo, para acreditar que se ajuste a sus diferentes componentes: normativos, tecnológicos y de procedimientos.

De igual forma, durante la fase de Transacción se debe:

- Identificar los servicios de consulta en línea a bases de datos que contengan información relevante para el ciudadano.
- Identificar las certificaciones y las constancias que la entidad expida y que no constituyan un trámite de acuerdo con el SUIT.
- Adelantar la gestión para que la entidad ejecute las acciones requeridas para disponer las consultas a bases de datos, las certificaciones y las constancias en línea.

3. Etapa de Coordinación y ejecuciones estratégicas

En esta etapa se materializan los compromisos de las entidades, las dependencias y los funcionarios, en relación con la Estrategia de Gobierno en línea. Su implementación debe propiciar las condiciones en las entidades para asumir el compromiso de realizar cambios visibles a la hora de responder trámites y servicios con calidad, amabilidad y eficiencia.

La entidad debe habilitar en la sección de Servicios de información al ciudadano, la opción de consultar y hacer seguimiento al estado de todos los trámites y/o servicios por medios electrónicos.

A continuación se detallan las actividades que se deben adelantar en esta etapa:

3.1 Identificación y definición de compromisos de las entidades territoriales respecto a los cambios organizacionales

La utilización de tecnologías y particularmente en la fase de Transacción, y la automatización y disposición de trámites y servicios en línea no determinan por sí mismas una mejora en la gestión local. Este aspecto debe perfeccionarse con la implementación de otras acciones relativas a la modificación y simplificación de procesos y procedimientos administrativos, reforma de normas y el establecimiento de un marco organizativo capaz de dar soporte a los servicios de Gobierno en línea.

Esta actividad invita a analizar y establecer los cambios organizacionales requeridos para implementar por medios electrónicos los trámites y servicios automatizados, tales como: procesos, procedimientos y tareas, dependencias implicadas y roles respectivos, recursos que consume, intervención de terceros (otras entidades, agentes sociales, etc.), ámbito territorial y soportes documentales (formularios, instrucciones, etc.).

Como resultado de esta actividad, las entidades territoriales identifican y establecen una serie de compromisos y acciones a ejecutar, con el fin de realizar los ajustes requeridos en la organización, las funciones, los procesos y los procedimientos para la implantación de los trámites y servicios automatizados, como es el informar a los usuarios el plazo de respuesta a sus requerimientos.

3.2 Realizar reuniones con los jefes de las dependencias de los trámites y servicios automatizados

Estas reuniones tienen el objetivo de definir y formalizar los nuevos roles, asignando las tareas identificadas a las personas que deben ejecutarlas y estableciendo los recursos necesarios para hacerlo.

Un aspecto importante a tener en cuenta en la realización de los cambios organizacionales es la definición y asignación de las respectivas responsabilidades.

Para realizar esta actividad se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Analizar el procedimiento del trámite/servicio racionalizado, estandarizado y automatizado con el fin de identificar las tareas que deben cumplir cada una de las dependencias involucradas en el flujo de trabajo.
- Definir y asignar las tareas identificadas indicando en cada caso la secuencia, los insumos, los resultados y la interrelación.
- Formalizar los nuevos roles en los manuales de procedimientos y demás documentos que la Administración Municipal o Departamental tenga establecidos.

La asignación de las tareas depende de la disponibilidad de cada Alcaldía o Gobernación para realizar dichas contrataciones o reasignarlas. Lo importante en este aspecto es garantizar que cada una de las funciones establecidas tenga un responsable directo de su implementación y control.

3.3 Realizar los ajustes normativos requeridos para prestar trámites y servicios por medios electrónicos

Un paso fundamental para la provisión de trámites y servicios en línea es la realización de los ajustes normativos requeridos. Cada entidad pública del nivel territorial debe adoptar los lineamientos jurídicos y ajustes normativos para prestar los trámites por medios electrónicos.

En este sentido, las entidades deben gestionar la presentación de un proyecto de acuerdo u ordenanza ante la respectiva corporación, y luego de agotar las discusiones a que haya lugar, debe procurar su aprobación y socialización a la planta de personal y la ciudadanía.

3.4 Definir estándares de calidad para la prestación de los trámites y servicios intervenidos para el medio presencial y electrónico

El principal objetivo de los estándares de calidad es crear una cultura de mejora y aprendizaje continuo en la gestión de las organizaciones y ofrecer productos o servicios de la más alta calidad a los usuarios.

En este punto, todos los trámites habilitados deben tener en cuenta el Sistema de Gestión de Calidad, vigilando su efectivo cumplimiento y teniendo en cuenta las expectativas de los usuarios. Las acciones correspondientes a la medición, análisis y mejora serán informadas y coordinadas con el área responsable de liderar la implementación del MECI y el SGC. En este punto se evidencia un ejemplo de la necesidad de armonizar y articular las diferentes estrategias de modernización del Estado presentadas previamente.

La adopción de estándares e indicadores para medir el tiempo de respuesta que las entidades establecen para sus diferentes trámites o servicios es una labor indispensable para entregar respuestas que superen las expectativas de los usuarios y que contribuyan a la consolidación de un ambiente de confianza y credibilidad sobre las transacciones electrónicas.

Como todo sistema de gestión, es entendible hablar de correcciones en la marcha. Teniendo en cuenta la valoración de las acciones realizadas, las acciones correctivas a que haya lugar deben hacer parte de un plan de mejoramiento continuo.

3.5 Uso de encuestas aleatorias para medir la satisfacción de los usuarios

Una vez dispuestos los trámites y servicios en línea, y de la mano del punto anterior, se deben diseñar encuestas aleatorias que midan la satisfacción de los usuarios que accedan al sitio Web para verificar la eficiencia, pertinencia y usabilidad de los desarrollos realizados, e identificar prioridades y calificaciones sobre la gestión pública, particularmente relativa a la Estrategia de Gobierno en línea.

Si bien la satisfacción de los usuarios se puede percibir como un tema subjetivo, con la realización de las encuestas se pueden consolidar tendencias que permitan identificar posibles errores en la comunicación virtual y atenderlas teniendo en cuenta los estándares de calidad previamente definidos.

3.6 Elaborar e implementar un plan de comunicación interno

El plan de comunicaciones es una herramienta de comunicación a mediano y largo plazo al servicio de la Estrategia de Gobierno en línea. Existe un plan de comunicaciones internas y otro de comunicaciones externas.

El objetivo del plan de comunicaciones internas es informar y sensibilizar a los funcionarios de la Administración sobre la puesta en marcha de la fase de Transacción, los trámites intervenidos y todas las acciones de planeación, acompañamiento, capacitación, ejecución, apropiación y monitoreo que se lleven a cabo. Este plan de comunicaciones incentiva el afianzamiento de la imagen del Modelo Metodológico al interior de las entidades para las actividades propuestas y los resultados generados no sean olvidados en el corto y mediano plazo.

Por medio del plan de comunicaciones externas se buscará que los ciudadanos y empresas de los municipios y los departamentos conozcan y entiendan el alcance y funcionalidad de los mecanismos, trámites y servicios habilitados en el sitio Web. Este elemento se relacionará en el Módulo 4 de este componente: Socialización y trabajo con la comunidad.

Para más detalle sobre la posible estructura y alcance de los planes de comunicaciones, se recomienda revisar el apartado A “Comunicación como la base de la información” del Módulo 5 “Socialización y trabajo con la comunidad”, perteneciente al Componente 5 “Consolidación de la fase de Información y desarrollo de la fase de Interacción”. Allí se presenta una “guía para abordar los planes de comunicaciones interno y externo”, compuesta por: 1. Diagnóstico comunicacional; 2. Pertinencia de una estrategia de comunicación en el Orden Territorial; 3. Medios de comunicación; y 4. Herramientas de apoyo o piezas para promocionar la estrategia de comunicación.

4. Etapa de Seguimiento y sostenibilidad

El seguimiento y la sostenibilidad, entendidas como la etapa final para avanzar en el desarrollo de la fase de Transacción, deben observarse además como procesos transversales y permanentes a todas las actividades definidas en el Modelo Metodológico.

El seguimiento debe realizarse a todas las actividades incluidas en el Plan de Acción de Gobierno en línea, teniendo en cuenta que allí quedaron definidos responsables, recursos, tiempos y resultados. El seguimiento es una actividad continua que provee información sobre el progreso en la implementación del Modelo Metodológico en la fase de Transacción en el Orden Territorial, y se realizará mediante la comparación de avances periódicos y metas predefinidas. Un enfoque orientado en la medición del desempeño proporciona elementos para la acción correctiva y establece vínculos de responsabilidad entre los ejecutores y sus resultados.

Las claves del seguimiento efectivo son:

Gráfica No. 12

Claves de seguimiento efectivo



El Comité de Gobierno en línea, como líder natural de la Estrategia, debe convocar las reuniones que considere necesarias para realizar el seguimiento a las actividades pactadas, por lo menos una vez al mes. En cada reunión deberá levantarse un acta donde queden registradas las decisiones y los comentarios de cada uno de los miembros, así como los acuerdos determinados.

De igual forma, como producto de la reunión mensual de seguimiento al Plan de Acción, se recomienda generar un informe de ejecución que presente el avance de las actividades, proyectos, metas e indicadores. Este informe debe enviarse al Programa Gobierno en línea al finalizar el primer y segundo semestre de cada año, al correo info@gobiernoenlinea.gov.co. El Programa, a través de la entidad operadora del acompañamiento, ha previsto el acompañamiento virtual mediante la implementación de una herramienta destinada a validar la ejecución del Plan de Acción de las fases, de manera que se tomen las medidas convenientes en caso de incumplimiento por parte de las entidades territoriales.

El nivel departamental tiene la función de asistir técnicamente a los Municipios y por esa vía, coordinar y tomar medidas correctivas para apoyar a los Municipios que presenten dificultades y/o retrasos en la implementación de las fases.



www.gobiernoenlinea.gov.co

Se deberán entonces adelantar reuniones periódicas entre la Gobernación y las Alcaldías para examinar avances e inconvenientes en el desarrollo del Plan de Acción y a partir de allí, definir las acciones a seguir. Vale la pena mencionar que las Contralorías hacen también un ejercicio de seguimiento a la implementación de la Estrategia.

La sostenibilidad, por su parte, está relacionada con el conjunto de acciones que las entidades territoriales deben definir y adelantar para que se garantice la permanencia de los resultados y se genere capacidad instalada. Este aspecto en la fase de Transacción radica en la concurrencia de dos elementos: por un lado, la oportuna y continua provisión de trámites y servicios en línea con los estándares mínimos de calidad y usabilidad; por otro, la generación de las condiciones óptimas para que los ciudadanos y empresarios accedan a ellos. Propiciar este encuentro entre la oferta y la demanda de transacciones en línea es fundamental para la etapa de sostenibilidad.

El primer contacto que un ciudadano tenga con una transacción en línea debe ser amigable y satisfactorio frente a la solicitud en cuestión; de lo contrario, se cae en la desdicha de perder un posible ciudadano digital que evite relacionarse con el Estado de manera electrónica y posiblemente cuente su mala experiencia a terceros. Para ello es necesario garantizar que los trámites y servicios habilitados en línea estén plenamente probados y que satisfagan todos los requerimientos técnicos, funcionales y de seguridad determinados en la Estrategia de Gobierno en línea.

En la medida en que los ciudadanos y la Administración Pública participen de los beneficios que ofrece la provisión de trámites y servicios en línea, y la disposición y consulta de bases de datos, certificaciones y constancias, el relacionamiento virtual será la constante de las comunicaciones entre el Estado y la ciudadanía. La confianza, la credibilidad y la seguridad son de igual forma elementos esenciales para la sostenibilidad, no sólo de la fase, sino de la Estrategia en general. Por otro lado, la sostenibilidad también depende de la fortaleza institucional con la cual se lidere la Estrategia desde los niveles más altos de política. Un buen ejemplo por parte de funcionarios directivos sobre el uso y apropiación de las herramientas TIC incentiva a todo el conjunto de la Administración a apropiárselas en sus actividades internas y externas.

Las siguientes son algunas acciones que se proponen para que la Estrategia de Gobierno en línea sea sostenible:

- Socializar la Estrategia y el proceso inmerso en ella, para que actores tan definitivos como el Concejo Municipal o las Asambleas Departamentales participen activamente en la toma de decisiones.
- Hacer seguimiento y monitoreo constante al Plan de Acción de Gobierno en línea, verificando la ejecución de actividades, definiendo nuevas acciones y la apropiación de los contenidos por parte de los participantes del proceso. Es recomendable también que para asegurar la sostenibilidad, el Comité de Gobierno en línea esté conformado por funcionarios de carrera administrativa que permitan generar la sinergia necesaria para la implementación de la Estrategia.

A mayor seguridad, mayor confianza; a mayor confianza, mayor credibilidad; a mayor credibilidad, mayor uso; a mayor uso, mayor apropiación; y a mayor apropiación, mayor sostenibilidad de la Estrategia de Gobierno en línea.

- Liderar políticamente la Estrategia. El liderazgo político es importante porque muchas de las decisiones necesarias para hacer realidad el Gobierno en línea van más allá de la autoridad de los funcionarios públicos y, por tanto, requieren la intervención de responsables políticos. Un liderazgo sólido puede acelerar el proceso de implementación del Gobierno en línea y facilitar la coordinación dentro de las dependencias y entre ellas. La participación de los líderes de alto nivel es esencial para asegurar la planificación vertical, adquirir los recursos necesarios, motivar a los funcionarios y apoyar los acuerdos con actores externos.
- Entregar un servicio confiable, amable, efectivo y oportuno a los ciudadanos de manera que éstos perciban que la Administración se esfuerza por satisfacer eficazmente los requerimientos que se presentan.
- Comunicar es una acción determinante para la sostenibilidad. Si un funcionario entiende su papel dentro del proceso que se va a adelantar y mantiene la coherencia de los esfuerzos gracias a la comunicación que se produce dentro de la Administración, se generará compromiso y entendimiento, lo que definitivamente contribuirá a la sostenibilidad de la Estrategia. Las entidades territoriales deben también comunicar la necesidad de lo que se va a hacer, el proceso y sus éxitos. Comunicar estos mensajes es responsabilidad tanto de los líderes políticos como de los funcionarios. La clave de la comunicación exitosa es usar un lenguaje simple, honesto, cotidiano y que se concentre en los resultados de los servicios mejorados. Esto genera confianza entre la comunidad.
- Capacitar y generar contenidos relevantes, pertinentes y útiles. Capacitar permanentemente en la utilidad y funcionamiento de las herramientas tecnológicas a los funcionarios y a la ciudadanía y los empresarios es una manera de generar sostenibilidad. Documentar los ejercicios de interacción es otra vía para la sostenibilidad, por cuanto permitirá recopilar experiencias de acceso efectivas de los usuarios y conocer mejor sus necesidades e intereses de contenidos. A esto se debe agregar la generación de una transformación dentro y fuera de las Administraciones locales que garantice una real apropiación de los contenidos de la Estrategia y que se logra con el proceso de gestión del cambio explicado anteriormente.

Algunas Buenas Prácticas documentadas como las que se presentan a continuación pueden contribuir a que la Estrategia perdure y se sostenga en el tiempo para alcanzar los resultados esperados. Se recomienda incorporar estas Buenas Prácticas en el Plan de Acción de Gobierno en línea y establecer un mecanismo de seguimiento para lograr su implementación:

- Canales de provisión de contenidos y servicios: una estrategia de Gobierno en línea, que busque tener un alto grado de impacto, debe ser una estrategia multicanal que desarrolle y haga énfasis en los siguientes mecanismos:
 - Puntos de atención personalizada: la mayoría de ciudadanos han mencionado en encuestas¹⁹ que prefieren agotar trámites o servicios a través de mecanismos que

¹⁹ Programa Gobierno en línea. Documento de Diagnóstico. Modelo de Abordaje de las fases de Interacción y Transacción de la Estrategia de Gobierno en línea en el Orden Territorial. Bogotá, agosto de 2008.

involucren algún grado de presencialidad, por lo que aún cuando se automaticen los trámites y se organice la información, se deben mantener los canales tradicionales mejorados.

- Centros de atención telefónica: la telefonía fija suele tener altos índices de penetración en los países, por lo que ofrecer información y servicios a través de este medio es una estrategia básica.
- Servicios por Internet: se debe ofrecer información y servicios, no sólo a través de los sitios Web, sino con soportes por chat y correo electrónico.
- Mecanismos de consulta: estas prácticas hacen relación a los mecanismos de consulta disponibles para los ciudadanos que suelen manejarse en dos niveles:
 - Consultas para enriquecer la agenda política de los gobiernos y retroalimentar proyectos normativos o de políticas públicas que se estén adelantando por parte de la Administración.
 - Consultas para obtener retroalimentaciones sobre los portales y los recursos disponibles en estos.

Finalmente, la sostenibilidad también involucra mantener vigente el instrumento orientador de la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea, por lo que se debe actualizar el Plan de Acción incluyendo en éste las actividades a realizar, los responsables, los recursos, el plazo de ejecución, las actividades específicas y los respectivos indicadores de seguimiento.

Para actualizar el Plan de Acción se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

El Plan de Acción para la fase de Transacción resulta particularmente relevante porque recoge las acciones consideradas necesarias para hacer posible la racionalización y optimización de los procesos dentro de la Administración Pública, que la lleven a ser más eficiente y a poder incorporar las tecnologías a la gestión territorial sin generar mayores resistencias.

- Definición de etapas.
- Delimitación de las actividades a desarrollar.
- Establecimiento de compromisos.
- Identificación de dependencias y funcionarios responsables frente a las actividades.
- Plazos máximos de ejecución de las actividades.
- Recursos necesarios para la ejecución de cada una de las actividades.
- Acompañamiento específico que requiere cada una de las actividades.
- Resultados e indicadores de seguimiento para cada actividad.
- Los planes de comunicaciones internos y externos.

Para completar el trabajo que las entidades territoriales deben llevar a cabo para avanzar en las fases, se deben poner en conocimiento de la ciudadanía todas las actividades adelantadas dentro de la Administración. Como se evidencia, la demanda de los contenidos, trámites y servicios provistos en el portal Web es de suma importancia para el éxito de la Estrategia. En el siguiente Módulo se explicará el proceso de socialización y el trabajo que se debe desempeñar con la comunidad para que ésta use eficientemente los trámites, servicios y demás funcionalidades incluidas en las páginas Web.

MÓDULO 4

Socialización y trabajo con la comunidad

Para mantener relaciones solidarias entre las instituciones y la sociedad civil a la cual va dirigida su acción, éstas deben conocer y responder a las necesidades cambiantes de la población. De allí parte el requerimiento de incluirlos en el Modelo Metodológico, la necesidad de conocer su evolución y satisfacción frente las respuestas dadas.

Es fundamental en este caso conocer las variables y situaciones que intervienen e influyen en su capacidad de usar este nuevo canal virtual, tales como su nivel educativo, capacidad económica para acceder a los recursos tecnológicos, cultura y rangos de edades, entre otras. Estas valoraciones permiten identificar de alguna manera la brecha digital existente en cada territorio.

En este sentido, los Municipios y los Departamentos deben promover iniciativas, proyectos y programas de inclusión y alfabetización digital para los miembros de sus comunidades, tanto urbanas, como rurales, jóvenes y mayores, hombres y mujeres, especialmente los que hagan parte de grupos poblacionales en estado de vulnerabilidad que por sus condiciones no pueden acceder a estas herramientas.

Una vez se tengan listos los trámites y servicios habilitados por medios electrónicos, completamente probados y validados, es necesario que sean conocidos por sus destinatarios potenciales. Para esto es pertinente hacer un ejercicio en el cual se identifique qué grupos poblacionales serán los que más interactuarán con los trámites automatizados. Con esta información se deben realizar capacitaciones en las que se instruya sobre cómo acceder a ellos y la forma de usarlos. Dichas capacitaciones pueden ir de la mano con las jornadas de alfabetización digital.

En principio, se presume que podría trabajarse por lo menos con los siguientes grupos poblacionales:

- Juntas de acción comunal.
- Madres cabeza de familia.
- Grupos de adultos mayores.
- Asociaciones campesinas.
- Organizaciones no gubernamentales.
- Mipymes.
- Gremio hotelero y turístico.

- Asociaciones de padres de familia de colegios.
- Profesores y estudiantes.
- Estudiantes universitarios.
- Organizaciones del sector productivo.
- Pensionados.
- Agrupaciones religiosas.
- Grupos artísticos o con actividades culturales.

En este proceso de incentivar a la ciudadanía a usar este nuevo canal es recomendable identificar puntos comunitarios de acceso a TIC (cafés Internet, telecentros, centros de acceso comunitario a Internet, etc.) y gestionar acuerdos o mecanismos de apoyo para incentivar su uso por parte de los ciudadanos que deseen acceder a los trámites o servicios automatizados.



Sogamoso, Boyacá

Cada actividad de capacitación debe contar con material ilustrativo y pedagógico sobre: qué son, para qué sirven, cómo se usan los trámites y servicios automatizados, y las ventajas que tiene interactuar con la Administración por este medio. Para ello es importante contar con material físico como folletos, guías y carteleras. En este punto se recomienda revisar el apartado del plan de comunicaciones presentado anteriormente, con la salvedad que ahora se debe interpretar en función del trabajo con la comunidad.

Es necesario que las capacitaciones estén soportadas en trabajo práctico con los equipos pertinentes, computadores e Internet con el objetivo de que los contenidos abordados tengan una mejor apropiación por parte de los asistentes. Se recomienda desarrollar las capacitaciones con una programación que combine charlas, socialización de experiencias y ejercicios prácticos, a fin de hacer más amable la actividad para los participantes. De igual forma se pueden usar videos tutoriales colgados en el sitio Web de cada entidad, donde se guíe de manera sencilla el paso a paso de cómo culminar satisfactoriamente los trámites y servicios dispuestos electrónicamente.

Para fomentar la apropiación de los servicios de Gobierno en línea por parte de los ciudadanos es necesario ir más allá de la realización de actividades de promoción y capacitación. Para ello puede ser pertinente generar un esquema de incentivos que motiven el uso y la apropiación de esta nueva forma de relacionarse con la Administración.

Una estrategia interesante para poder capacitar un mayor número de usuarios potenciales es capacitar bajo un enfoque de “Formador de Formadores” a líderes sociales de organizaciones públicas y privadas para que ellos repliquen lo aprendido a sus colegas y conocidos a través de actividades particulares.

A. Incentivos a la demanda de trámites y servicios electrónicos

A continuación se presentan tres grupos de recomendaciones para diseñar el esquema de incentivos para los ciudadanos y empresas que hagan uso de los servicios y trámites electrónicos:

- Incentivos económicos: se propone considerar la viabilidad de otorgar incentivos económicos a los ciudadanos o empresas que realicen los trámites por medios electrónicos. Este tipo de incentivos puede plantearse en dos modalidades:
 - En caso de que los trámites y servicios habilitados correspondan a pagos que deban realizar los ciudadanos o las empresas a la Administración Municipal o Departamental, se puede considerar la opción de aplicar **tasas de descuento a aquellos que usen los canales electrónicos**. Esto se puede considerar viable en la medida en que la gestión electrónica de este tipo de trámites por parte de la Administración territorial implica menores costos que la gestión del proceso por medio de mecanismos presenciales.
 - Se puede establecer la **eliminación de costos operacionales** en los casos en los que la tramitación electrónica implique que los ciudadanos o empresas no deban asumir costos como la compra de formularios, el pago de sellos o la presentación de copias.
- Prioridad en la atención: un segundo grupo de incentivos puede girar alrededor de entregar privilegios en el tiempo de respuesta para los trámites y servicios virtuales.
- Vinculación a las actividades organizadas por la Administración territorial: como tercer tipo de incentivo, se puede establecer un esquema a través del cual se construyan bases de datos de los ciudadanos y empresas que usen canales electrónicos para interactuar con la Administración, de forma tal que en ocasiones futuras se les tenga en cuenta para las actividades que desarrolle la Administración territorial.

Por medio de boletines electrónicos, además de informar sobre la gestión municipal, se puede invitar a los ciudadanos a participar en los ejercicios de Democracia en línea y propiciar que estos sean considerados como pilares de apoyo para una gestión territorial cada vez más eficiente.

Bibliografía

- Circular 001 del 23 de diciembre de 2009 de la Procuraduría General de la Nación.
- Circular 058 del 4 de septiembre de 2009 de la Procuraduría General de la Nación.
- Declaración de Principios de Ginebra. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Ginebra, 2003.
- Decreto 1151 de 2008.
- Decreto 1599 de 2005.
- Decreto 2913 de 2007.
- Decreto 3622 de 2005.
- Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-. Guía de Modernización de Entidades Públicas. Cartillas de Administración Pública. Noviembre de 2009.
- Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-. Guía para la Inscripción y Racionalización de Trámites y Servicios de la Administración Pública y Manual del Usuario SUIT. Cartillas de Administración Pública. Octubre 2009.
- Ley 489 de 1998.
- Ley 527 de 1999.
- Ley 962 de 2005.
- Norma Técnica de Calidad NTCGP 1000 de 2004.

Sitios de Internet

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Noticias: Acción Social envía mensajes de texto para mejorar consumo [en línea]. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=4372&catID=127>>
- Portal del Estado Colombiano. Enciclopedia del Estado [en línea]. Consultado el 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <<http://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/encyclopedia/-/wiki/Enciclopedia%20del%20Estado/Qu%C3%A9+es+un+Tr%C3%A1mite>>

- Programa Gobierno en línea. Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea y Modelo Metodológico para la consolidación de la fase de Información y la implementación de las fases de Interacción y Transacción de Gobierno en línea [en línea]. Consultado el 29 de noviembre de 2010. Disponible en <<http://www.programa.gobiernoenlinea.gov.co>>