

Informe:

Impacto de la Pandemia por COVID-19 en la Implementación de la Política de Gobierno Digital



Programa Sabana Centro Cómo Vamos

Directora: María Carolina Serrano Ramirez

Coordinación técnica: Jessica Giraldo Ramirez y Juan Camilo Rodríguez

Equipo técnico de trabajo: Dávila Benavides, Diego Eduardo (Decano Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomás, Bogotá); García Alonso, Roberto (Distinguished Research Fellow, Universidad de Salamanca; Profesor Asociado, Universidad de La Sabana); Thoene, Ulf (Profesor Asociado, Universidad de La Sabana)

Con el apoyo de: Regional Studies Association, Brighton, Reino Unido

Datos de contacto:

Roberto García Alonso, roberto.garcia@unisabana.edu.co

Ulf Thoene, ulf.thoene@unisabana.edu.co

Informe:

Impacto de la Pandemia por COVID-19 en la Implementación de la Política de Gobierno Digital

Datos generales

- **Objetivo General:** Analizar la incidencia de la pandemia en la implementación de la Política de Gobierno Digital en la región Sabana-Centro.
- **Propósitos:** Identificar factores de mejora para la infraestructura y servicios digitales y establecer alternativas para el aprovechamiento de tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial.
- **Objetivos Específicos:** Describir avances y dificultades en la implementación de la Política de Gobierno Digital con referencia a Gobernanza Pública Inteligente, Gobierno Digital y Tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial.
- **Instituciones Participantes:** Universidad de La Sabana, Universidad Santo Tomás y Universidad de Salamanca
- **Financiación:** The Regional Studies Association (RSA) - Small Grant Scheme on Pandemics, Cities, Regions & Industry.

Talleres de Co-Creación para Políticas Públicas

El impacto de la adopción de las tecnologías digitales de la información y la comunicación (TIC) han facilitado una amplia gama de procesos de co-creación colaborativa (Ramaswamy y Ozcan, 2018). La co-creación puede entenderse como procesos de creatividad colectiva, particularmente en el ámbito de la gestión y el desarrollo de políticas públicas (Morrell & Hidalgo, 2022). Los talleres de co-creación para políticas públicas son una metodología participativa que involucra a múltiples actores, incluyendo agencias gubernamentales, ONGs, ciudadanos y empresas, en el proceso de innovación para crear servicios más adaptados a las necesidades de los usuarios. Estos talleres aplican diversas perspectivas (investigación, práctica, comunidades) en la recolección y síntesis de datos (Jones, 2018). Implican aprender sobre el área anfitriona, presentación y diálogo, generación de proyectos y actividades creativas (Horita et al., 2019). Y fomentando la colaboración multidisciplinaria, la innovación y creación de valor público.

Metodología:

Conocer las percepciones de los funcionarios en relación con las estrategias de transformación digital es un aspecto clave, en tanto que son un reflejo tanto de las experiencias cotidianas como de los retos operativos enfrentados por aquellos directamente implicados en la implementación de estas estrategias. Entender las actitudes y opiniones de los empleados públicos es fundamental para adaptar las soluciones tecnológicas a las necesidades reales y específicas de la administración pública (Heeks y Bailor 2007). La participación y la retroalimentación de los funcionarios promueven la adopción de las tecnologías digitales, permiten identificar desafíos técnicos y cuestiones de resistencia al cambio (Bannister y Connolly, 2014; Mergel, Edelman, y Haug, 2019).

Se desarrollaron tres mesas de trabajo enfocadas en problemáticas específicas y propuestas de acción. Todos los participantes deberían rotar por cada una de las mesas dirigida por un moderador. Las temáticas para trabajar fueron:

1. Infraestructura: Discusión sobre el fortalecimiento de la infraestructura digital, problemas identificados y posibles soluciones.
2. Transparencia: Identificación de desafíos y oportunidades en la transparencia y el uso de datos abiertos por las administraciones municipales.
3. Alternativas para el aprovechamiento de las tecnologías de la IV Generación industrial: Evaluación de las alternativas para el uso de nuevas tecnologías en el contexto municipal.

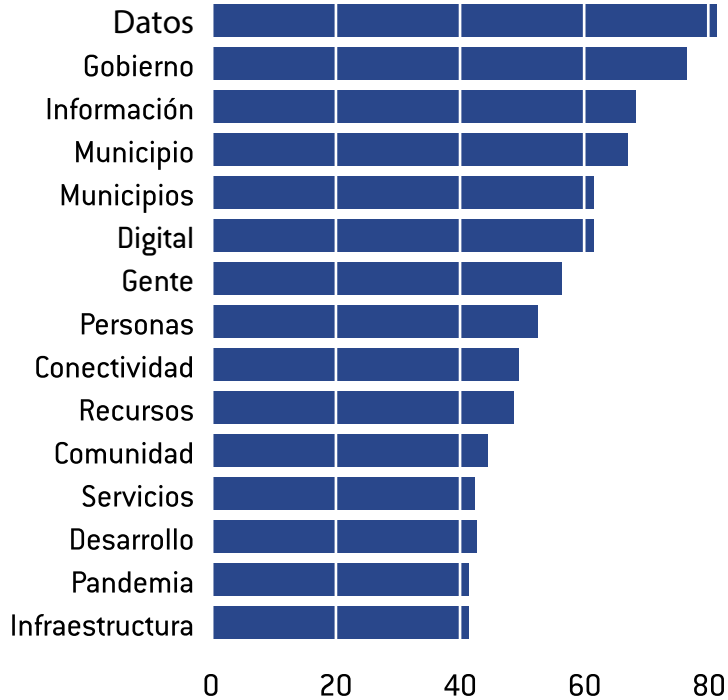
Análisis de los resultados

Categorías Emergentes y percepciones de funcionarios en la Transformación Digital del Sector Público

Se realizó un primer análisis inductivo del contenido de las discusiones con el objetivo de identificar patrones, temas o categorías emergentes en los datos, sin basarse en preconcepciones previas o teorías preexistentes, lo que facilita una comprensión profunda de sus opiniones y creencias al no venir condicionadas por la percepción de los investigadores. El análisis de los términos reflejados en los gráficos de frecuencia absoluta y relativa aporta una visión significativa sobre las conversaciones mantenidas en los talleres de co-creación con funcionarios públicos en la zona Sabana Centro de Colombia.

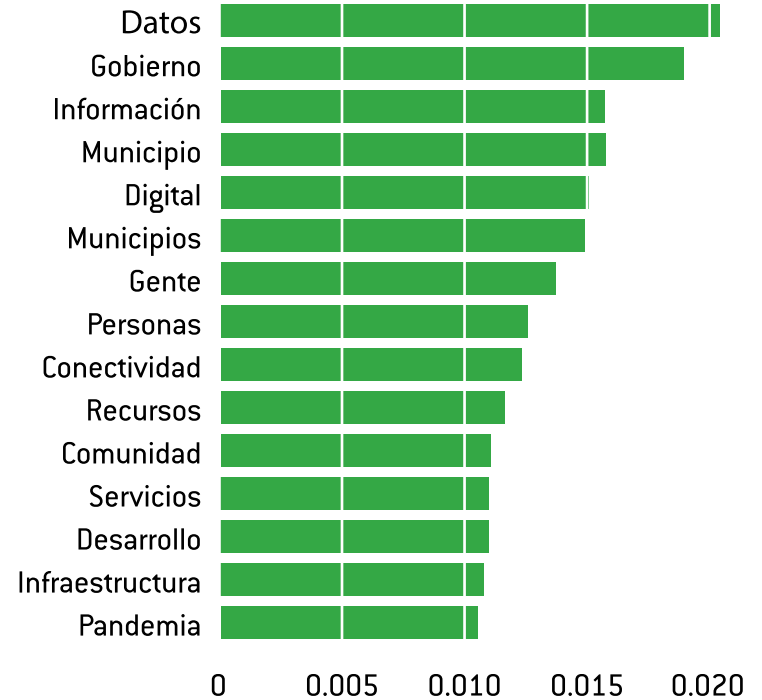
La predominancia del término “datos” muestra una preocupación central por la gestión y el uso de datos en el sector público. Esta visión es consistente con las tendencias de digitalización en América Latina, donde la transformación digital se ha identificado en gran medida como una herramienta para mejorar la eficiencia y eficacia gubernamental, la transparencia y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía. La presencia de términos como “gobierno” e “información” complementa claramente este énfasis, subrayando la necesidad de que los gobiernos manejen la información de manera abierta y accesible, muy en línea con los principios de gobierno abierto y transparencia que impulsan la agenda nacional y que han ido ganando terreno en Latinoamérica. El término “infraestructura” sugiere que buena parte de la discusión se centro en la necesidad de infraestructura física y digital adecuada, un factor

Frecuencia absoluta



Frecuencia absoluta

Frecuencia relativa



Frecuencia relativa

conocido por su importancia en la habilitación de la digitalización y por la persistencia de importantes brechas regionales. El impacto de la pandemia, indicado por la inclusión del término “pandemia” en el análisis, no puede subestimarse. Seguramente hay un reconocimiento de que la crisis sanitaria global ha acelerado la adopción de tecnologías digitales en el sector público en toda la región, impulsando a los gobiernos a adoptar soluciones innovadoras para la continuidad de los servicios públicos.

Otros términos como “digital”, “conectividad” y “servicios” probablemente reflejen discusiones sobre cómo la infraestructura digital y la conectividad

son variables fundamentales para ofrecer servicios públicos en el contexto de la cuarta revolución industrial. Finalmente, la aparición de términos como “personas” y “comunidad”, “municipio” resalta la orientación hacia el ciudadano, enfatizando nuevamente como la digitalización en el sector público se entiende en términos de mejores servicios a la población.

En conjunto, estos términos delinean un escenario donde los datos, la infraestructura y la digitalización se entrelazan con las necesidades de gobierno, transparencia, medidas impulsadas claramente como respuesta a la pandemia.

Problemas y soluciones a los desafíos del gobierno digital en los municipios de la zona Sabana Centro

Mesa 1: Infraestructura

La mesa 1 planteo una discusión centrada en los desafíos y oportunidades relacionados con el fortalecimiento de la infraestructura, especialmente en el contexto de la implementación de gobiernos digitales a nivel municipal. En el transcurso de la discusión los participantes a lo largo de varios minutos plantearon varios problemas.

Problemas.

En primer lugar, se abordó cómo diferentes alcaldías han respondido a la necesidad de transformación digital, incluyendo la implementación de políticas de gobierno digital y la adaptación a limitaciones y desafíos específicos de cada territorio. En segundo lugar, se mencionó la importancia de la infraestructura tecnológica y cómo esta se fortaleció debido a los desafíos como la pandemia. Se planteó que a pesar del progreso realizado en el desarrollo de servicios y la expansión de la infraestructura de fibra óptica aún quedan brechas para mejorar la cobertura. En particular todos los participantes mencionan las dificultades de la gestión de la infraestructura en

aquellos municipios en los cuales es un proveedor externo quien presta los servicios, en particular destacaron la existencia de fallas técnicas en el servicio y de la lentitud en la resolución de los problemas. En tercer lugar, todos coincidieron en destacar la pandemia como un catalizador para el impulso de la digitalización y el desarrollo de servicios digitales, así como para la adaptación de las políticas y prácticas existentes.

Soluciones:

Los participantes coinciden en que una variable de calidad debe ser la necesidad de ser ágiles y eficientes en términos de costos y tiempos de respuesta, dada la naturaleza dinámica de las necesidades tecnológicas. Algunos participantes resaltan que ya existen “casos exitosos”. Se mencionan casos específicos de municipios que pueden servir a efectos de “buenas prácticas”. Finalmente, todos coinciden en que algunas de las problemáticas de infraestructura podrían resolverse mediante la colaboración entre diferentes entidades locales de cara que permita responder de manera coordinada, evitando duplicidades y siendo más eficientes a las problemáticas derivadas de la infraestructura y de su gestión.

Ubicación de la zona Sabana centro



MESA 2: Transparencia.

La mesa 2 planteo una discusión centrada se discutieron sobre diversos temas relacionados con la implementación del gobierno digital y la transparencia y el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Problemas.

Los participantes coincidieron en señalar, desafíos importantes en la transformación digital de los municipios derivados de la brecha digital existente, a problemas relativos al acceso y uso de datos públicos y al impacto desigual de la pandemia en el desarrollo de la infraestructura digital. En primer lugar, todos los participantes coinciden en señalar como dificultades en la digitalización de los servicios municipales especialmente en áreas rurales, donde la falta de alfabetización digital y acceso a tecnologías constituye un desafío significativo. En segundo lugar, se discutieron desafíos en la gestión de la información y el uso de datos abiertos por parte de las administraciones municipales, y como es importante contribuir la desconfianza de las distintas entidades a compartir datos con la comunidad. Finalmente, todos los participantes coincidieron en señalar el impacto diferencial de la Pandemia en la digitalización de los municipios. Señalaron como a pesar de que la pandemia aceleró la necesidad de servicios digitales y mejoró la infraestructura tecnológica en algunos municipios, este desarrollo no fue equitativo, existiendo aún importantes

brechas en términos de conectividad y acceso digital en las zonas más alejadas de los centros urbanos.

Soluciones.

Se abordó la necesidad de la introducción de técnicas de Big Data en relación con la transparencia en las entidades locales, e incluso se destaca la existencia de iniciativas a nivel local de la creación de bases de datos locales que recopilen información de carácter estadístico, geográfico, de personas a nivel territorial sobre múltiples temáticas que puedan servir para la toma de decisiones. Todos mostraron una preocupación manifiesta por la seguridad de los datos y la preocupación por la privacidad de estos.

Se discuten la necesidad de desarrollar estrategias para mejorar la participación ciudadana y la comunicación entre el gobierno municipal y los ciudadanos, incluyendo el uso de redes sociales y otros canales. Se resalta que a pesar de que las redes sociales atraen cada vez más la atención de las administraciones públicas, sobre todo a raíz de la pandemia. Sin embargo, la falta de conectividad y acceso de parte de la población sobre todo rural condiciona la efectividad de esta estrategia.

Todos los participantes coincidieron en señalar los avances de los respectivos municipios en el Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITA) de la Procuraduría General de la Nación, que mide exclusivamente el grado de cumplimiento de las obligaciones de publicar su información y la existencia de Buenas Prácticas. En particular, se mencionaron ejemplos es-



pecíficos de iniciativas exitosas en diferentes municipios, como el proyecto de Manizales para el seguimiento de contratos y obras públicas.

Mesa 3: Alternativas para el aprovechamiento de las tecnologías de la IV Revolución Industrial.

La mesa 3 planteaba una discusión centrada en las alternativas para los municipios que podrían darse en el contexto de la explosión reciente de tec-

nologías de la IV Revolución Industrial. A pesar de que todo el taller estaba diseñado para la discusión en términos de problemas y soluciones, esta mesa tenía un carácter eminentemente prospectivo.

Algunas de las temáticas recurrentes fue los desafíos derivados de la progresiva implementación de tecnologías como estrategia no solo de gobierno sino de desarrollo local, tales como el uso de la Inteligencia Artificial o la robótica, subrayando las dificultades que puedan surgir de las capacidades actuales de la infraestructura tecnológica existente.

Se discutió cómo la tecnología puede facilitar la interacción de los ciudadanos con la administración municipal, por ejemplo, a través de plataformas digitales y aplicaciones como WhatsApp y el metaverso. Pero coincidieron en señalar, que estas quedarían muy limitadas sin programas de educación y cultura Digital entre la ciudadanía. Se abordó la necesidad de educar a la comunidad en el uso de tecnologías y el fomento de la alfabetización digital. Igualmente, se menciona la implementación de programas de robótica en las escuelas y la digitalización de la interacción con los ciudadanos. Y finalmente, aunque relacionado parcialmente con estos temas, se abordó las dificultades para retener la población en el municipio y el problema de la fuga de cerebros, donde los talentos tecnológicos buscan oportunidades fuera del territorio e incluso del país.

Igualmente es importante señalar que en el marco de esta discusión general los participantes volvieron a incidir en aspectos ya previamente discutidos en las mesas anteriores, particularmente el tema del acceso a Internet y Conectividad, en particular resaltaron la importancia de la conectividad y el acceso a internet, especialmente en áreas rurales, y cómo esto se ha mejorado mediante la instalación de antenas y fibra óptica. Es importante destacar que se mencionaron algunas iniciativas de Gobierno Digital de orden como los kioscos digitales que sirvieron para mejorar la conectividad en los territorios y la prestación de servicios públicos. En este marco, resaltaron las dificultades que enfrentan las veredas más alejadas de los centros urbanos de los municipios, donde a la lejanía se une en algunos casos la particular orografía que afecta la implementación de tecnologías y la conectividad,

particularmente en las áreas más remotas o de difícil acceso. Por eso, volvieron a incidir en la necesidad del desarrollo de Infraestructura, elemento que consideran clave para soportar los avances tecnológicos.

Finalmente, marcaron temas muy importantes que marcan sin duda una hoja de ruta a seguir por los próximos mandatarios. Por un lado, la necesidad de implementar políticas de ciberseguridad dentro de la administración para proteger la infraestructura digital, tema especialmente sensible en una tendencia de gestión pública cada vez más basada en la gestión de datos y la analítica, como elementos clave para la toma de decisiones y la planificación estratégica.

Conclusión

Los talleres de co-creación son fundamentales para el desarrollo de políticas públicas efectivas y adaptadas a las necesidades de la sociedad, especialmente en contextos desafiantes como la pandemia de COVID-19. Su aplicación en el proyecto de la Región Sabana-Centro refleja la importancia de la colaboración entre actores y la gobernanza entre actores en la formulación de políticas sobre gobierno digital.

Este taller nos ha permitido conocer de primera mano las percepciones de los funcionarios públicos locales, cuyas opiniones y actitudes hacia la tecnología y los cambios que apareja su introducción son cruciales para la implementación con éxito de estas iniciativas de transformación digital (Heeks y Bailur 2007; Bannister y Connolly, 2014; Mergel, Edelmann, y

Haug, 2019). Nuestro análisis de la Transformación Digital en el Sector Público, especialmente en los municipios de la zona Sabana Centro ha mostrado preocupaciones comunes, algunas importantes estrategias planteadas y áreas de enfoque que han sido consideradas esenciales.

Uno de los patrones más destacados es la preocupación por la gestión y el uso eficiente y transparente de la cada vez mayor cantidad de datos de los que disponen en el sector público. Este enfoque está alineado con los principios de gobierno abierto y transparencia, y se subraya la importancia de profundizar en la utilización de los datos para la toma de decisiones y la planificación estratégica. En términos de transparencia y participación ciudadana, se reconoce que existe una necesidad evidente de mejorar la transparencia y fomentar la participación ciudadana en el gobierno digital. Se discuten estrategias como el uso de Big Data, la creación de bases de datos locales, y la implementación de medidas para asegurar la seguridad y privacidad de los datos. Y se reconoce el potencial de las redes sociales como herramientas de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos.

Otro tema recurrente es la importancia de que estos procesos no serán posibles sin una infraestructura tecnológica adecuada. Se reconoce que la infraestructura física y digital es fundamental para la habilitación de la digitalización, y destacan las brechas regionales existentes y los desafíos asociados a la gestión de infraestructura por proveedores externos. En este punto, resaltan como a pesar de que la pandemia actuó como un catalizador en la adopción de tecnologías digitales e impulsó significativamente la transformación digital en términos del desarrollo de servicios digitales y a

la adaptación de políticas existentes siguen revelándose desigualdades en el desarrollo tecnológico entre diferentes municipios. La conectividad y el acceso digital se reconocen como factores críticos, especialmente en áreas rurales, donde las brechas en conectividad y alfabetización digital son más pronunciadas. La instalación de antenas y fibra óptica, así como la educación en tecnologías, son vistas como soluciones clave para estos desafíos.

Respecto a la adopción de tecnologías de la IV Revolución Industrial, los municipios enfrentan el desafío de integrar tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial y la robótica. Sin embargo, reconocen que esto implica no solo mejorar las capacidades de la infraestructura tecnológica existente, sino también educar a la comunidad en el uso de estas tecnologías y fomentar la alfabetización digital.

Nuestro análisis permitió demostrar el importante esfuerzo realizado en los municipios de la Zona Sabana Centro por adaptarse a la era digital y cómo la pandemia fue un importante catalizador para la aceleración de la digitalización. Destaca especialmente, el compromiso de los municipios con un enfoque más inclusivo y orientado a la ciudadanía de la gestión municipal, y una concepción del gobierno digital centrado especialmente en el desarrollo de servicios para la ciudadanía.

Las discusiones han permitido que emerjan tres elementos fundamentales que podrían bien entenderse como una hoja de ruta para los nuevos mandatarios. La estrategia de digitalización en la Región Sabana-Centro exige de nuestros mandatarios un compromiso ineludible con el desarrollo de la infraestructura y la conectividad de los territorios, que vayan más allá de

la instalación y mantenimiento de los Kioskos Vive Digital. Es fundamental desarrollar nuevas estrategias y medidas por llevar la tecnología en las zonas más alejadas de los centros urbanos.

- a. Las políticas de transformación digital deben profundizar en el aseguramiento de un acceso equitativo a las tecnologías, y permitir que todos los segmentos de la sociedad, especialmente los más vulnerables, se beneficien de la revolución digital. En este sentido, urge avanzar en términos de educación y la alfabetización digital. Las discusiones permiten vislumbrar que existe la necesidad y el interés por implementar programas de educación y capacitación que no solo incrementen la alfabetización digital de los ciudadanos,

sino que también faciliten una adopción más extensa y efectiva de las políticas de gobierno digital. Esta estrategia se erige como un pilar fundamental, indispensable para forjar la confianza de los ciudadanos en las futuras iniciativas que se desarrollen.

- b. En este sentido, la colaboración entre diferentes entidades y el aprendizaje de buenas prácticas se destacan como esenciales para abordar eficazmente los desafíos relacionados con la infraestructura y la gestión. Quizás prestar atención a algunos de los casos señalados como exitosos en nuestros municipios pueda servir como ejemplos a seguir.



Bibliografía

- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government information quarterly*, 31(1), 119-128.
- Fuster Morell, M., & Senabre Hidalgo, E. (2022). Co-creation applied to public policy: a case study on collaborative policies for the platform economy in the city of Barcelona. *CoDesign*, 18(3), 378-397.
- Heeks, R., & Bailur, S. (2007). Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government information quarterly*, 24(2), 243-265.
- Horita, R., Mitsui, M., Ito, T., Shiramatsu, S., Fujita, K., & Fukuta, N. (2019). A New Academic Workshop to Generate Co-Creation between Researchers and Citizens. *Transactions of the Japanese Society for Artificial Intelligence*, 34(4), D-192.
- Jones, P. (2018). Contexts of co-creation: Designing with system stakeholders. *Systemic design: Theory, methods, and practice*, 3-52.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36(4), 101385.
- Ramaswamy, V., & Ozcan, K. (2020). The “Interacted” actor in platformed networks: theorizing practices of managerial experience value co-creation. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 35(7), 1165-1178.

RSA Regional Studies
Association
Research Today, Policy Tomorrow



con el apoyo de:

SABANA CENTRO 
cómovamos