
Policy Brief #10

GovTech y el futuro del gobierno: el caso de Dasigno en Colombia

Inteligencia de Datos
y Nuevas Tecnologías

Nota de CAF -banco de desarrollo de América Latina.

Director de Innovación Digital del Estado
Carlos Santiso

Esta nota está basada en el estudio 'GovTech y el futuro del gobierno: los casos de Datasketch y Dasigno en Colombia', elaborada por Guillermo Cruz

Elaboración de la nota: Guillermo Cruz
Comentarios a la nota: Carlos Santiso, Enrique Zapata, Nathalie Gerbasi y Maria Isabel Mejía.

El estudio completo está disponible bajo demanda solicitándolo al correo innovaciondigital@caf.com

Agradecimientos: equipo de Dasigno compuesto por: Director: Ángel Tijaro Sarmiento.
Diseñadores: Julián David Castillo Prada, Luis Carlos Durán Cuéllar, Andrés Mauricio González García. Ingenieros: Gabriel Alberto Castillo Prada, Fernández Gaona Diego Enrique, Diego Fernando Ortiz Aristizábal, Andrés Paris Moller, Braiam Esneider Patiño Alayon, Jimmy Rodríguez Ávila, Diego Nicolás Toro Sarmiento. Back office: Deissy Hernández Ayala, Luz Adriana Oviedo Numpaque, Erika Johanna Vicioso Pérez, Sandra Gissel Villamil Arias.

© 2020 Corporación Andina de Fomento

Las ideas y planteamientos contenidos en este estudio son de exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen la posición oficial de CAF.

Resumen

- Este estudio presenta la experiencia de Dasigno en la creación e implementación de la plataforma “Mi Colombia Digital” para la Dirección de Gobierno Digital del Ministerio de TIC (MinTIC) de Colombia.¹
- El estudio de caso comisionado por la Dirección de Innovación Digital del Estado (DIDE) de CAF -banco de desarrollo de América Latina- tiene como objetivo documentar la experiencia y resultados de Dasigno en Colombia como una startup de GovTech orientada al fortalecimiento de la gestión pública, mediante el uso intensivo de datos y nuevas tecnologías digitales.
- A través de este trabajo se busca evaluar las capacidades para lograr gobiernos locales inteligentes, eficientes y transparentes, así como generar valor público en términos de eficiencia del gasto y calidad de servicios.

Contexto

La empresa Dasigno² fue creada por el emprendedor colombiano Ángel Tijaro. Desde 2008 ha tenido una perspectiva de negocio orientada principalmente a impulsar la digitalización del Estado y generar bienestar para la sociedad. Después de haber trabajado en el desarrollo de diferentes plataformas urbanas de cocreación, en 2014 esta empresa desarrolló la plataforma de cocreación “Mi Medellín”³ para la alcaldía de esta ciudad. Posteriormente, Dasigno implementó la plataforma Bogotá Abierta⁴, portal electrónico de innovación abierta y participación ciudadana de la Alcaldía de Bogotá.

De esta manera, Dasigno ha colaborado con el sector público colombiano en el diseño e implementación de plataformas tecnológicas que buscan conectar a los ciudadanos con sus administraciones públicas, así como promover la participación ciudadana y el control social en el desarrollo de soluciones a problemáticas locales, bajo estándares de gobierno abierto y transparente.

Plataforma Mi Colombia Digital

El Gobierno Colombiano por casi 20 años ha promovido que los gobiernos territoriales aprovechen las tecnologías de la información para avanzar en transparencia, eficiencia y cercanía con los ciudadanos. En 2000, el Gobierno definió una *Agenda de Conectividad*⁵ para impulsar el desarrollo social y económico del país mediante la masificación de las TIC, la cual incluyó una estrategia de aprovechamiento de las TIC en el Estado, denominada “Gobierno en Línea”.

En 2014, el Gobierno expidió el Decreto 2573 que redefinió la visión y estrategia del programa de “Gobierno en Línea.” La nueva estrategia se enmarcó en las tendencias internacionales para el gobierno digital, consistentes en la orientación a la satisfacción del ciudadano, el diseño de servicios digitales y la promoción de la innovación desde lo público.

La nueva estrategia de “Gobierno en Línea” se basaba en la visión de un gobierno más abierto, transparente y enfocado en el ciudadano. No obstante, los sitios web territoriales que habían sido desplegados por este programa se basaban en un modelo anterior, unidireccional, cuyo

1 Para la realización de este estudio se utilizó la información pública disponible sobre Dasigno y sobre las plataformas mencionadas. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a las siguientes personas: Ángel Tijaro (Dasigno), Sergio Martínez (Alta Consejería Distrital de TIC) y Adriana Vargas (Dirección de Gobierno en Línea de MinTIC).

2 <http://www.dasigno.com/index>

3 <http://mimedellin.org/>

4 <https://bogotaabierta.co/>

5 Documento Conpes 3072 de 2000.



objetivo se relacionaba con el suministro de información estandarizada al público por parte de las entidades. En consecuencia, en 2016 el Gobierno determinó que era necesario migrar el modelo existente de los sitios web territoriales hacia uno nuevo, centrado en los ciudadanos, que respondiera a los intereses de éstos y promoviera la participación ciudadana y la innovación pública.

Adicionalmente, en 2014 había sido expedida la Ley 1712, conocida como la “Ley de transparencia y del derecho al acceso a la información pública” y en 2015 su reglamentación a través del Decreto 103 –compilado en el Decreto único Sectorial de Presidencia 1081 de 2015. Esta Ley creó la obligación para todas las entidades del Estado, incluidas aquellas del orden territorial, de publicar en sus páginas web un conjunto mínimo de categorías de información pública, en aspectos como presupuesto general, plan anual de compras y plan, entre otros.

Solución ofrecida

“Mi Colombia Digital” se concibió desde el inicio como una plataforma moderna de creación y soporte de los sitios web territoriales, enfocada en la experiencia del usuario, y bajo un concepto de gobierno abierto e innovación abierta. Para esto, teniendo en cuenta su experiencia con sitios web de entidades territoriales, el programa “Gobierno en Línea” del MinTIC contrató a Dasigno durante el año 2016 para el diseño e implementación de la plataforma “Mi Colombia Digital” por COL\$ 690 millones (USD 203.943⁶). La plataforma debía permitir la implementación articulada de 2.500 páginas web de entidades del orden territorial, incluidas las gobernaciones, alcaldías, y otras entidades como asambleas departamentales,

concejos municipales, cabildos indígenas y hospitales.

Durante el primer semestre de 2016, Dasigno desarrolló la plataforma. Dedicó un equipo de tiempo completo al proyecto, encabezado por Ángel Tijero, y trabajó intensamente con el equipo del MinTIC, bajo un enfoque de pensamiento de diseño (*Design Thinking*) y metodologías ágiles.

Análisis de resultados

Producto entregado

“Mi Colombia Digital”⁷ es hoy la plataforma de creación de sitios web territoriales más grande de América Latina. Esta plataforma cuenta con las siguientes características⁸ (i) Fomenta la participación ciudadana; (ii) Impulsa la veeduría ciudadana; (iii) es accesible desde cualquier dispositivo móvil, tableta o web; (iv) es de fácil navegación; (v) permite su integración con otras plataformas de gobierno; (vi) permite la personalización de contenidos y secciones por parte de las entidades; (vii) hace posible una gestión fácil y portable por parte de los administradores; (viii) está diseñada bajo “card layout”, sistema gráfico familiar para los usuarios de Google y la línea de tiempo de Facebook; y (ix) cuenta con un sistema de “ayudas en vídeo” que permite acelerar la curva de aprendizaje de los administradores.

Dasigno tuvo un rol relevante en el desarrollo exitoso de esta plataforma. Con base en la misma, entregó el 100% de los sitios web, bajo los estándares requeridos y en los tiempos estimados. La migración del 100% de las páginas se desarrolló de manera exitosa y, según el pro-

6 En este documento se utiliza la tasa de cambio representativa del mercado (TRM) a Noviembre 12019 : \$3.383,3. Fuente: Sitio web Banco de la República.

7 En 2019, la Dirección de Gobierno Digital de MinTIC adoptó la estrategia Gov.co/Territorial, que incluye la evolución de la plataforma Mi Colombia Digital

8 Fuente: Ministerio TIC

grama, los administradores locales entendieron su funcionamiento de manera oportuna.

Percepción del cliente

El nivel de satisfacción del cliente (MinTIC) con el producto entregado fue alto. En la entrevista realizada, los funcionarios de este ministerio que participaron en el proyecto resaltaron no solo el cumplimiento al 100% de las metas y cronograma, sino la calidad del proceso de construcción de la plataforma por parte de Dasigno. Según el Programa, los miembros del equipo de Dasigno se preocuparon por entender rápidamente los objetivos del proyecto y los requerimientos normativos, y por desarrollar de manera rápida una solución de alta calidad.

Valor público

“Mi Colombia Digital” es actualmente la plataforma que soporta la mayoría de los sitios web de las entidades públicas territoriales en Colombia. A 2019, reúne 2.643 portales de diferentes entidades, lo que incluye 927 alcaldías, 564 consejos, 9 gobernaciones, 20 asambleas y 1.123 entidades de otro tipo (colegios, EPS, acueductos, hospitales, contralorías, secretarías, etc.)⁹. Igualmente, tiene vinculados 3.500 administradores locales, quienes se encargan de la administración y gestión de contenidos en cada uno de los sitios.

Desde su creación, esta plataforma ha presentado altos indicadores de aprovechamiento por parte de las entidades territoriales. A 2019, desde su implementación, tanto el gobierno nacional como las entidades territoriales han publicado 1,2 millones de contenidos al año, y en promedio han realizado una publicación cada cinco segundos. Adicionalmente, la plataforma cuenta dentro de sus especificaciones con una alta faci-

dad de uso y diseño centrado en el usuario. Consecuentemente, en 2019 los portales de la plataforma han recibido en promedio 5,9 millones de visitas al mes, y un acumulado durante 2019 (enero a agosto) de 41,6 millones de visitas.

“Mi Colombia Digital” ha generado claros beneficios para el Gobierno nacional y para las entidades territoriales. Para el Gobierno nacional, ésta ha posibilitado la estandarización de la información pública sobre las entidades territoriales, en el marco del mandato de la Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014). Igualmente, le permite al gobierno contar con un canal de comunicación directa con los ciudadanos, pues hace posible el despliegue de contenidos centralizados en todos los sitios web vinculados. Por su parte, para las entidades territoriales los sitios web de “Mi Colombia Digital” permiten la comunicación con los ciudadanos y la publicación de contenidos locales sin incurrir en costos adicionales. También hacen posible el desarrollo de mecanismos de participación como convocatorias, retos, votaciones, discusiones presupuestales, sin incurrir en costos añadidos. Adicionalmente, esta plataforma se integra fácilmente con los sistemas de información de cada entidad territorial, lo que genera sinergias y eficiencias tanto en la información como en los costos de despliegue de sistemas de tecnologías de información.

De esta manera, los beneficios generados por la plataforma “Mi Colombia Digital” han sido diversos y éstos han recaído sobre diferentes agentes: el gobierno nacional, los gobiernos territoriales y los ciudadanos. Igualmente, algunos de los beneficios generados, como el mayor uso y participación por parte de los ciudadanos, por ejemplo, no son directamente medibles en términos monetarios.

En este contexto, se presenta un análisis general del “valor por dinero” o rentabilidad generada por la solución “Mi Colombia

⁹ Fuente: Ministerio TIC

Digital” desarrollada por Dasigno. El “*valor por dinero*” hace referencia al valor público que genera el uso de recursos públicos en una intervención o iniciativa específica, en comparación con un escenario de referencia, que en este caso es el escenario previo, en el que la plataforma se desarrollaba con el soporte de proveedores de tecnología. El análisis del “*Valor por dinero*” se basó en el cálculo de la Relación Costo-Beneficio (RCB) del proyecto. No obstante, al existir también un conjunto de beneficios identificados no medibles directamente en términos monetarios, la RCB calculada representa una estimación conservadora del valor público generado.

Relación costo – beneficio

A continuación, se describen los costos y beneficios medibles de “Mi Colombia Digital”, que han sido identificados para el cálculo de la RCB el proyecto, así como los parámetros y valores utilizados para la estimación, en un horizonte de 5 años.

→ Inversión en el desarrollo de la plataforma:

El valor que fue pagado a Dasigno por el desarrollo e implementación de la plataforma fue de COL\$ 690 millones (USD 203.943) durante 2017. Cabe señalar que el Ministerio TIC asume los costos de operación y mantenimiento de la plataforma, en una estrategia transversal que contiene herramientas de soporte a las diferentes plataformas existentes. Los costos asociados a esta estrategia de soporte no se incluyen en el ejercicio, por cuanto éstos se asocian a diferentes iniciativas de este Ministerio y su existencia también aplica al escenario de comparación.

→ Ahorro en la creación de sitios web territoriales:

la plataforma “Mi Colombia Digital” ha soportado la creación de 2.643 sitios web con una inversión de USD 203.943, lo que implica que la inversión promedio por sitio web fue de USD 77. En la versión previa a “Mi Colombia Digital”, la estrategia de Gobierno en Línea territorial soportó la creación de sitios web en 1.400 entidades territoriales; en este sentido, la plataforma permitió escalar la estrategia a 1.243 entidades territoriales adicionales, para alcanzar así las 2.643 actualmente beneficiadas. Si cada una de las 1.243 nuevas entidades territoriales que se vincularon a la estrategia con la plataforma “Mi Colombia Digital” hubiera desarrollado por su cuenta un sitio web con características similares, la inversión unitaria requerida habría tenido un orden de magnitud similar a los USD 10.000¹⁰. De esta manera, la implementación de esta plataforma centralizada generó ahorros totales de inversión a las entidades territoriales y a la hacienda pública estimados en USD 12,4 millones (COL\$ 42,1 mil millones).

→ Ahorros en el valor de publicaciones:

El Gobierno nacional realiza en promedio seis publicaciones de alcance nacional al mes en la plataforma “Mi Colombia Digital”, con esta plataforma ahorra los recursos de publicación en las plataformas tradicionales de marketing y publicidad. Asumiendo un costo promedio de USD 60.000¹¹ por cada publicación de alcance nacional (audiencia de 10 millones de personas) en las plataformas tradicionales y una tasa social de descuento para Colombia de 9%¹², en un horizonte de cinco años, los ahorros estimados para el Gobierno nacional ascienden a USD 18,3 millones (COL\$ 61,9 mil millones).

10 Fuente: Sondeo a desarrolladores de software colombianos. Valor en pesos colombianos: COL\$ 33,8 millones (TRM Banco de la República, 1 de noviembre 2019).

11 Fuente: Sondeo a desarrolladores de software colombianos. Valor en pesos colombianos: COL\$ 202,9 millones (TRM Banco de la República, Noviembre 1 2019).

12 Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018)

TABLA 1.
Relación costo-beneficio plataforma “Mi Colombia Digital”

COSTOS	BENEFICIOS MEDIBLES EN TÉRMINOS MONETARIOS	RELACIÓN COSTO-BENEFICIO
<ul style="list-style-type: none"> ● Inversión en desarrollo de la plataforma: USD 203.943 ● Total: USD 203.943 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ahorros en creación de sitios web territoriales: USD 12,4 millones ● Ahorros en publicaciones digitales: USD 18.3 millones ● Total: USD 30,7 millones 	RCB (Estado): 150,8

Fuente: Análisis autor

Una vez estimados los beneficios por ahorros para el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales por la implementación de la plataforma “Mi Gobierno Digital”, en desarrollo de la estimación del “valor por dinero” del proyecto, se calculó la respectiva relación costo-beneficio. Como se observa en la Tabla 1, el resultado de la estimación es una RCB de 150,8, esto indica que por cada peso que el gobierno nacional invirtió en la plataforma “Mi Colombia Digital” en un horizonte de cinco años el Estado colombiano recibe 150 pesos de beneficio monetario (retorno), asociado a los ahorros de inversión de los gobiernos territoriales, así como a los ahorros en publicaciones del Gobierno nacional. Estos resultados muestran la alta magnitud del “valor por dinero” generado por el gobierno al haberse asociado con Dasigno para el desarrollo de “Mi Colombia Digital”.

Conclusiones

El objetivo del presente estudio de caso fue documentar la experiencia y resultados de Dasigno en Colombia como una *startup* de GovTech orientada al fortalecimiento de la gestión pública, mediante el uso de nuevas herramientas digitales.

Los resultados permiten concluir que el Estado colombiano (Gobierno nacional y gobiernos territoriales) ha generado un valor público significativo al asociarse con una *startup* tecnológica como Dasigno para la creación e implementación de soluciones digitales como los sitios web territoriales que habilitan la innovación y participación ciudadana. Al mismo tiempo, esta estrategia de Asociación Público Privada con una *startup* GovTech ha permitido al Gobierno de Colombia hacer más eficiente el gasto público, evitando duplicidades en la asignación de recursos en materia de tecnología digital.

Dasigno ha contribuido al logro de estos beneficios pues, en el contexto de la creación y desarrollo de las mencionadas plataformas, ha aportado no solo su experiencia en el desarrollo de soluciones digitales para gobiernos locales, sino también su conocimiento en metodologías modernas de innovación y desarrollo, así como su enfoque centrado en la satisfacción de las necesidades e intereses del gobierno como cliente y de los ciudadanos como usuarios finales.

Otro elemento diferenciador de Dasigno ha sido su conocimiento del ecosistema digital en Colombia y su experiencia en el trabajo con diversas organizaciones nacionales e interna-

cionales, públicas y privadas. Esto ha permitido que Dasigno enriquezca el trabajo con los equipos de las entidades de gobierno, mediante el aporte de mejores prácticas, nuevas ideas y soluciones innovadoras.

En el desarrollo exitoso de las plataformas mencionadas también ha influido la existencia en Colombia de instancias de gobierno técnicamente especializadas y enfocadas en el desarrollo del gobierno digital, como la Alta Consejería Distrital de TIC en Bogotá y la Dirección de Gobierno Digital del MinTIC, instancia que lidera la política de digitalización del Estado en Colombia. Adicionalmente, la existencia de instancias públicas territoriales especializadas en TIC (Consejerías TIC, Secretarías TIC, entre otras) en un número significativo de municipios de Colombia, ha contribuido a la gestión de los sitios web territoriales y a su apropiación por parte de las diferentes entidades públicas locales, y de la ciudadanía en general.

No obstante, en su trabajo con el sector público, Dasigno ha encontrado elementos que han dificultado el desarrollo de estas soluciones. Una barrera relevante reportada por esta empresa es la dificultad, como *startup* tecnológica, de contratar con el Estado. El marco normativo y presupuestal de la contratación pública en Colombia no están pensados para la vinculación de este tipo de empresas a la creación e implementación de soluciones basadas en innovación; por esta razón, los procesos de contratación de Dasigno para el desarrollo de las plataformas mencionadas han sido complejos y, al requerir de diferentes análisis de viabilidad, han tomado un tiempo superior al esperado. Adicionalmente, de acuerdo con Dasigno, contratar con el Estado colombiano requiere un esfuerzo significativo de documentación y el cumplimiento de una serie de requerimientos contractuales, que no son compatibles con las prácticas modernas de desarrollo de soluciones tecnológicas basadas en metodologías ágiles.

Recomendaciones

Finalmente, el estudio incluye sugerencias generales (derivadas de este estudio, en conjunto con otro estudio de caso sobre Datasketch) orientadas a la promoción efectiva de este tipo de soluciones en los países de la región. Estas recomendaciones incluyen:

1. Promover un mayor entendimiento por parte de los gobiernos –nacionales y subnacionales– de la región sobre los beneficios económicos de contar con ecosistemas de emprendimiento GovTech.
2. Implementar iniciativas para el diagnóstico, entendimiento y monitoreo de los ecosistemas locales de emprendimiento tecnológico GovTech.
3. Modernizar de los marcos normativos e institucionales, así como de los procedimientos presupuestales que rigen las compras públicas. Esto con el objetivo de incorporar modelos de contratación que faciliten la vinculación de startups tecnológicas GovTech al desarrollo de soluciones innovadoras para el gobierno, así como el uso de metodologías modernas de desarrollo e innovación.
4. Consolidar políticas e iniciativas –nacionales y subnacionales– de gobierno abierto y datos abiertos.
5. Promover en la región la creación y consolidación de instancias que prestan servicios de apoyo o financiación a los emprendimientos GovTech (fondos de inversión, incubadoras y aceleradoras), lo cual podría incluir la creación de fondos regionales de financiación.
6. Fortalecer las políticas de educación que contribuyan a la formación de talento en áreas afines con este tipo de emprendimiento.



caf.com
@AgendaCAF
innovaciondigital@caf.com