

POLÍTICAS PÚBLICAS para el acceso y uso de información en Colombia

Nota de Política DSEPP

Volumen 1

Noviembre de 2023

 **Sinergia**

Inciendiando con evidencia



Notas de Política DSEPP



Subdirección General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación

Dirección de Seguimiento y Evaluación
de Políticas Públicas

Subdirección de Evaluación

Autores:

Daniel Cañizares

Economista. Magíster en Economía.
Magíster en Economía Aplicada.
Investigador y analista de datos de la
Subdirección de Evaluación del DNP.

Alejandro Corrales

Economista. Magíster en Economía.
Investigador y analista de datos de la
Subdirección de Evaluación del DNP.

Esteban Álvarez

Economista y negociador internacional.
Magíster en Economía. Investigador y
analista de datos de la Subdirección de
Evaluación del DNP.

Patricia Moreno

Politóloga. Magíster en Economía.
Subdirectora de Evaluación de la DSEPP

Carlos Castañeda

Economista. Magíster en Economía.
Magíster en Política Pública. Director de
Seguimiento y Evaluación de Políticas
Públicas -DSEPP

Políticas Públicas para el acceso y uso de la información en Colombia

Resumen

Este documento presenta una breve descripción del estado actual de la legislación en materia de transferencia de información, haciendo un diagnóstico de los principales retos con los que cuenta el país y plantea propuestas breves, pero audaces, que pueden contribuir a enfrentarlos con éxito.

Introducción

La modernización en la operación del Estado que se ha dado en las últimas décadas gracias a los avances tecnológicos, y en parte como respuesta a la necesidad de adoptar herramientas que permitan trazabilidad y verificabilidad, ha resultado en un conjunto amplio de bases de datos que contienen información sobre diversas temáticas sociales, económicas, medioambientales y geográficas por solo mencionar algunas. Los datos que se han alojado en los diferentes sistemas de información operados por el Estado durante los últimos años suelen conocerse como registros administrativos.

Contrario a la recolección de información a través de trabajos de campo con un fin investigativo en particular, los registros administrativos recogen datos por el propio funcionamiento del Estado, por lo que capturan información que es, a menudo, observacional y masiva, las que son quizás sus principales ventajas.

Sin embargo, existen retos no solo en cuanto a la desarticulación entre los diferentes procesos que los generan, sino también en materia de acceso a ellas, inclusive entre entidades del Estado.

Contar con información veraz, oportuna y de calidad es fundamental para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia, pues esto permite reducir la incertidumbre desde el diseño pasando por el despliegue de los programas, hasta su monitoreo y posterior evaluación. **Más y mejores datos conllevan, sin lugar a dudas, a más evidencia y, en ese sentido, a mejores políticas públicas.**

La importancia de una interoperabilidad ágil y eficiente en la transferencia de información dentro del Estado

Ya sea que se hable de un programa que busque mejorar la calidad de la educación o de los servicios de salud, o que pretenda reducir la pobreza, la inseguridad o el hambre, es necesario contar con información precisa, actualizada y oportuna para estudiar y, sobre todo, definir su población objetivo, sus necesidades y posibles condicionantes. Luego, será necesario analizar los avances del programa, y contrastarlos con las metas establecidas. Por último, el programa deberá ser evaluado, quizás varias veces, para identificar su efectividad, sus limitantes y los potenciales canales de transmisión que pueden estar

dando resultados, sean estos esperados o no. Hacer todo lo anterior de forma correcta conlleva a que el programa bajo estudio pueda ser retroalimentado, mejorado y optimizado. Con esto, **el gasto público se hace eficiente y la vida de las personas puede mejorar a través del cumplimiento del objetivo del programa.** Sin embargo, nada de todo lo mencionado puede ser posible sin información.

El acceso a la información también contribuye a la eficiencia de los programas ofertados por el Estado mediante una política de datos abiertos con reglas de continuidad y calidad claras y transparentes. Los datos abiertos proporcionan al resto del ecosistema, esencialmente fuera del Estado, información valiosa para desarrollar evaluaciones independientes e investigaciones que generan evidencia para ajustar o diseñar programas óptimos.

Así, pese la dificultad de hacer mediciones precisas sobre la relación existente entre el acceso y uso de información y el crecimiento económico o los incrementos en productividad, numerosos estudios presentan esfuerzos por documentar, por ejemplo, su relación con mejoras en movilidad y planeación urbana (Trinidad et al., 2020; Stone, 2018), o estrategias de salud pública (Huston et al., 2019). Con el mismo sentido, se han documentado incrementos en la productividad del sector privado (Brynjolfsson, 2016) y en el crecimiento económico (Barefoot et al., 2018) relacionados con el acceso, uso y apropiación de los datos; además, la utilización de procesos estandarizados y recurrentes de

intercambio de información entre entidades estatales, acompañado de estrategias de datos abiertos aumentan la confiabilidad que tienen los ciudadanos en el Estado (OECD, 2023).

La notoria relevancia del uso de datos para mejoras en la gestión pública en diversidad de ámbitos, ha resultado en la articulación y adopción de diversas estrategias y recomendaciones a lo largo de los últimos años, en particular, las hechas por el Consejo de Estrategias para el Gobierno Digital de la OCDE¹ en el año 2014, por diferentes diagnósticos como el elaborado por el Media Lab del Instituto Tecnológico de Massachusetts y DataPop Alliance, que se vieron reflejados en el Documento CONPES 3920, sobre la política nacional de explotación de datos.

Avances y retos en materia de transparencia y transferencia de información en Colombia

En Colombia, el marco jurídico alrededor del uso de datos se agrupa en cinco regímenes, de acuerdo con lo ilustrado en la figura 1. Estos regímenes pueden dividirse según el tema que regulan:

1. Protección de derechos: Límites y garantías que enmarcan el tratamiento de datos personales
2. Transparencia y datos abiertos: Necesidades de divulgación de información, el derecho al acceso a la información y publicación de datos actualizados por parte de las entidades públicas.
3. Acceso e interoperabilidad: Condiciones mínimas para que las entidades públicas y privadas que desarrollen funciones públicas establezcan mecanismos para compartir datos entre sí.
4. Eficiencia administrativa: Gestión y digitalización documental, así como disminución de trámites para la ciudadanía.
5. Reportes de información: Reportes de información que deben suministrar periódicamente las entidades públicas en el marco de sus competencias.

¹ Digital Government Review of Colombia (2018).
https://www.oecd-ilibrary.org/governance/digital-government-review-of-colombia_9789264291867-en

Figura 1. Marco jurídico aplicable a los datos

Fuente: DNP, 2018.

El marco jurídico referido, de acuerdo con lo diagnosticado en el Documento CONPES 3920, carece de armonización para habilitar el uso eficiente de la información y la interoperabilidad para su transferencia entre entidades públicas. Esto se debe, entre otras cosas, a que las disposiciones legales han sido expedidas de manera independiente como respuesta a situaciones particulares, en lugar de surgir de una articulación entre las necesidades de información del ecosistema de innovación pública y de seguridad de la información por parte de los titulares de los datos. Durante los años 2015 y 2016 el Gobierno nacional efectuó un ejercicio trascendental de complicación, agrupado en cuerpos

normativos los decretos propios de cada sector estatal. El esfuerzo señalado ha brindado seguridad jurídica, pero no responde a la necesidad de articulación, armonización o simplificación de las reglas legales que enmarcan el acceso y el uso de los datos (DNP, 2018).

Lo anterior ha resultado en que, como detallan el MIT Media Lab y DataPop Alliance (2020) en sus hallazgos, en Colombia la disponibilidad, la consistencia y la calidad de los datos no se identifiquen como prioridades para las entidades del Estado. En el mismo, se ha encontrado que las estrategias de gestión de datos se han enfocado en la

digitalización de los registros físicos, dejando de lado o con un rol secundario los procesos de interoperabilidad con otras entidades y la obtención de valor agregado a partir tanto del uso como de la explotación de los datos. Tales obstáculos, sumados a la dispersión de las estrategias de implementación de gobierno abierto y a la falta de reglas claras en

Pese a estas complejidades, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha hecho un esfuerzo por unificar diferentes fuentes de información, bien sea que las administren entidades del orden nacional o del territorial. El resultado de esos esfuerzos fue el Registro Social de Hogares (RSH), lanzado en mayo del 2023, y del cual se espera que sea una herramienta clave para el diseño y análisis de programas en los diferentes niveles del orden nacional. El Registro Social de Hogares es una muestra de lo que se puede alcanzar con el trabajo de interoperabilidad entre entidades estatales de diferente orden, pues combina alrededor de 28 bases de datos administradas por entidades del Gobierno nacional, junto con más de 100 bases de datos administradas por entidades territoriales.

Otro de los esfuerzos que ha llevado a cabo el DNP se relaciona con la elaboración del Documento CONPES 4083: Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia. El objetivo de esta política es fortalecer la institucionalización de la evaluación en

cuanto a la gobernanza de los datos entre entidades y dentro de ellas, han conducido a que, por ejemplo, de acuerdo con mediciones recientes, en Colombia solo el 31% de las entidades estatales hayan reportado que hacen uso de plataformas de interoperabilidad para el intercambio de información con otras entidades del sector público (OCDE, 2018

Colombia e impulsar el uso de la información y la evidencia de las evaluaciones para la toma de decisiones. Para dar cumplimiento a este objetivo, el CONPES se vale de diferentes líneas de acción, entre ellas la está la relacionada con el acceso y uso de bases que busca facilitar la articulación entre la producción de las estadísticas oficiales y el ciclo de las políticas públicas; otra de las líneas consiste en diseñar e implementar una estrategia orientada a aumentar la reutilización de conjuntos de datos derivados de las evaluaciones de programas y políticas públicas.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida, en su pilar 2 “Seguridad Humana y Justicia Social”, contempla el acceso, uso y aprovechamiento de los datos para impulsar la transformación social. Ahí establecen, entre otras, las siguientes acciones:

1. La implementación del programa de datos básicos, que planea garantizar el acceso a información para la investigación y el diseño de programas.

2. La definición de la interoperabilidad como un bien público digital, de forma tal que se dispongan los mecanismos necesarios para que su aplicación se realice por defecto en las entidades públicas, e incorpore las modificaciones necesarias en la normativa vigente para tal fin.
 - c. La dependencia a la voluntad de cada entidad para llegar a acuerdos de intercambios de información.

Lecciones aprendidas y recomendaciones para el futuro

De acuerdo con los hallazgos ya mencionados, a continuación, se sintetizan las principales estrategias que se han propuesto para optimizar la interoperabilidad entre entidades en materia de intercambio de información:

1. Estandarizar las reglas para el intercambio de datos ágil entre entidades públicas. Lo anterior exige remover obstáculos comunes que obstruyen el proceso de intercambio de información como los siguientes:
 - a. La inexistencia de formatos, modalidades de intercambio ni límites de tiempo estándar para el intercambio de datos entre entidades.
 - b. La tendencia a hacer uso de acuerdos diferenciales y bidireccionales entre entidades para el intercambio de información, en lugar de mecanismos globales que enmarquen una transferencia de información institucionalizada de manera global.
2. Dicha estandarización debe ir acompañada de unificación y ajustes a la normativa vigente, de tal forma que el marco legal viabilice la entrega ágil de información de calidad entre entidades, sin dejar de lado las reglas establecidas respecto a las garantías de protección de datos personales.
3. Estandarizar las reglas de calidad de la información, los formatos de los datos, las fichas técnicas y la documentación complementaria que deberá acompañar cada entrega de información con los que deberá cumplir cada entidad pública. Asimismo, se deberán armonizar los métodos y las reglas de anonimización de la información, para los casos en los que éstos deban ser entregados bajo dicha modalidad, o para fines relacionados con la publicación de los datos abiertos.
4. Diseñar mecanismos para monitorear la ejecución del presupuesto destinado a la transferencia de información y a estrategias de datos abiertos. También han de definirse indicadores de apertura e integración al esquema de intercambio de datos con otras entidades del sector público a los que se les pueda hacer seguimiento.

5. Consolidar un inventario nacional de bases de datos que, además de incluir los activos de información reportados hasta el momento por las entidades estatales, identifique oportunidades de inclusión de activos similares y audite su contenido.
6. Consolidar y robustecer una unidad en cuya tarea sea centralizar la información, y también adecuar, auditar y verificar la calidad de la información y el cumplimiento de la continuidad de las entregas hechas por las entidades del Estado. Asimismo, deberá estar encargada de hacer la transferencia de información consolidada para el consumo de las demás entidades.

Conclusiones

El uso de información confiable es un insumo clave para el funcionamiento eficiente del Estado. Con ella, se diseñan, se da seguimiento y se evalúan programas públicos. A través de ello, la política pública surte un proceso de retroalimentación y ajuste, haciéndose así más eficiente para alcanzar sus objetivos y, por lo tanto, optimizando el gasto público.

En Colombia, las entidades del Estado cuentan con información amplia y diversa recogida a lo largo del tiempo que es trascendental para el desarrollo del proceso descrito con anterioridad. Sin embargo, los temas de acceso han sido un obstáculo fundamental para su aprovechamiento, inclusive dentro del mismo Estado. La ausencia de legislaciones articuladas

sobre los diferentes dominios jurídicos que enmarcan el uso y la transferencia de los datos ha devenido en una normativa que responde poco a las necesidades de intercambio de información entre entidades del sector público.

Este contexto, conjugado con la ausencia de reglas claras y procesos estandarizados para tareas claves como la verificabilidad de la calidad de la información o los metadatos y la documentación que por lo general la acompañan, ha complejizado aún más los procesos de intercambio de información. Una vez superada la usualmente demandante etapa de lograr la viabilidad legal para que el intercambio de datos sea posible, a menudo se entrega con estándares de calidad subóptimos y, como mínimo, resultan no compatibles con los de la entidad receptora, o no viene acompañada de la documentación necesaria para explotarla con agilidad e incluso se debe esperar un tiempo adicional y prolongado para poder acceder a la información.

Colombia ha tenido algunos avances notables en cuanto al mapeo legislativo que enmarca la transferencia de información entre entidades, pero poco se ha avanzado en la ejecución de planes de mejora a los mecanismos de transferencia de información y de ajuste a la normativa vigente que en muchas ocasiones la obstruye. En esta Nota de Política DSEPP se ha documentado los avances y logros recientes, como lo es la creación del Registro Social de Hogares; también en esta edición se utilizaron diagnósticos hechos en los últimos años

para resumir los retos a los que se enfrenta la política de datos abiertos y se proponen soluciones breves, pero audaces encaminadas a mejorar el acceso a la información en el país.

La Nota de Política del Departamento Nacional de Planeación es un documento para hacer incidencia sobre las grandes temáticas y debates de país y el rol de centro de pensamiento que cumple el DNP en el Estado. Los documentos son producidos por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP para socializar las discusiones entorno al ciclo de las políticas públicas y la administración pública. Los resultados y opiniones son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Referencias

Barefoot, K., Curtis, D., Jolliff, W., Nicholson, J. R., & Omohundro, R. (2018). Defining and measuring the digital economy. US Department of Commerce Bureau of Economic Analysis. Washington, DC, 15, 210.

Brynjolfsson, E.; Hitt, L. M. & Kim, H. H. (2011, April 22). Strength in Numbers: How Does Data-Driven Decisionmaking Affect Firm Performance? <https://ssrn.com/abstract=1819486> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1819486>

Cañón, V., Clavijo, A., Godoy, L., Letouzé, E., Pestre, G., & Ricard, J. Definición de la estrategia de Big Data

para el Estado colombiano y para el desarrollo de la industria de Big Data en Colombia (2017-2018).

https://datapopalliance.org/wp-content/uploads/2020/11/Documento2_BuenasPraticasyDefiniciones_DPAMIT.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2022, mayo). Fortalecimiento del uso y la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia [Documento CONPES 4083]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4083.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial por la Vida.

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Superintendencia de Industria y Comercio. (2018, abril). Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data) [Documento CONPES 3920]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>

Huston P, Edge VL, Bernier E. Reaping the benefits of Open Data in public health. *Can Commun Dis Rep*. 2019 Oct 3;45(11):252-256. doi: 10.14745/ccdr.v45i10a01. PMID: 31647060; PMCID: PMC6781855.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2022, septiembre). Guía de estándares de calidad e interoperabilidad de datos abiertos.

https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-179118_recurso_5.pdf

OECD (2018). Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264291867-en>.

OECD. (2019). The path to becoming a data-driven public sector, OECD digital government studies. OECD Digital Government Studies.

OECD (2023), Global Trends in Government Innovation 2023. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0655b570-en>

Stone, M., & Aravopoulou, E. (2018). Improving journeys by opening data: the case of Transport for London (TfL). *The Bottom Line*, 31(1), 2-15

Trindade Neves, F.; De Castro Neto, M. & Aparicio, M. (2020, November). The impacts of open data initiatives on smart cities: A framework for evaluation and monitoring, *Cities* 106, 102860, ISSN 0264-2751, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102860>