



LECTURA OBLIGATORIA

TEMA 1: Gobierno digital



PERÚ
Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gobierno
y Transformación Digital

servir
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

**Escuela Nacional de
Administración Pública**
La facultad de saber servir

LECTURA OBLIGATORIA

TEMA 1: Gobierno digital

Políticas de Banda Ancha para América Latina y el Caribe: Un Manual para la Economía Digital

Capítulo 12

Este módulo en línea proporciona un resumen del Capítulo 12 del Manual en que se dan indicaciones sobre la forma en que los gobiernos centrales y subnacionales habilitados para la banda ancha pueden ser más ágiles, competentes y eficaces en el cumplimiento de sus funciones, respondiendo al mismo tiempo a las demandas de ciudadanos y empresas de mayor transparencia e inclusión en las operaciones del sector público. Asimismo, esboza los beneficios esperados del cambio del e-gobierno al gobierno digital, de una mayor disponibilidad de datos abiertos de la administración y del uso de los datos como un activo estratégico para mejorar la formulación de políticas. Seguidamente, este capítulo presenta las herramientas y enfoques de medición y evaluación del impacto de estas políticas tanto para los gobiernos centrales o federales como para los municipales. También ofrece una visión general de las iniciativas existentes en la región de América Latina y el Caribe (LAC) para hacer avanzar el gobierno digital, los datos gubernamentales abiertos y las ciudades inteligentes, y describe las tendencias actuales en estos ámbitos a través de la OCDE. Por último, proporciona una serie de buenas prácticas de los países de la OCDE y LAC. Estos casos pueden servir de ejemplos para iniciativas orientadas al futuro que aborden las cuestiones más apremiantes para el desarrollo del gobierno digital en la región.

Objetivos de las políticas en la región LAC

Para sacar el mejor provecho de la banda ancha y las tecnologías digitales, se necesitan objetivos de políticas claros que guíen las decisiones y las inversiones realizadas en toda la administración y los diferentes niveles de gobierno. También se requiere un marco de gobernanza que lo englobe todo para determinar las funciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación que promueven el uso coherente de las tecnologías digitales en el sector público, al tiempo que se potencia la innovación y se establecen las condiciones para la gestión del riesgo.

Dichos objetivos de políticas son los siguientes:

- **Mejorar la prestación, calidad y adopción de servicios de gobierno digital.**
Los gobiernos se enfrentan a crecientes retos multifacéticos, tanto en la

optimización de las políticas y los proyectos digitales gubernamentales como en la prestación de servicios públicos de alta calidad de manera eficiente y equitativa para todos los segmentos de la población. Frente a las actuales limitaciones financieras, deben encontrarse respuestas innovadoras y nuevos planes para ofrecer servicios de alta calidad que mejoren los resultados sociales. El acceso a los servicios en línea de banda ancha, la información y los datos del sector público, y la participación y el compromiso cívicos digitales pueden ayudar a los gobiernos a lograr un consenso y un compromiso de manera rentable y transparente. Conjuntamente con las adecuadas capacidades institucionales y la cultura administrativa, todo lo anterior puede permitir a los gobiernos tomar decisiones más incluyentes e informadas protegiendo al mismo tiempo la privacidad y la seguridad.

- **Clarificar la gobernanza y fortalecer la gestión de los servicios gubernamentales de información.** A medida que las instituciones públicas alcanzan nuevos niveles de madurez y sofisticación en el uso de tecnologías habilitadas para la banda ancha, se enfrentan a la necesidad de superar la manera compartimentada de proceder, compartir procesos y datos, integrarse y trabajar en colaboración con otras dependencias, tanto dentro de su propio organismo como en todo el sector público, lo que acentúa la presión para que la coordinación garantice la coherencia y el uso racional de las tecnologías digitales. Las instituciones públicas deben aspirar a superar los riesgos específicos derivados de una coordinación y marcos de gobernanza inadecuados, ya que una circulación de información deficiente y una falta de colaboración dentro de cada nivel de gobierno y entre todos ellos pueden llevar a una menor eficiencia, la fragmentación del sector público, un nivel de preparación desequilibrado para el uso de las TIC y oportunidades de crear valor desaprovechadas. Mejorar la coordinación interna y la colaboración puede incrementar el uso compartido de los recursos y la integración de los procesos, lo que a su vez puede contribuir a mejorar los resultados del sector público.
- **Conectar las instituciones gubernamentales para permitir la transformación digital.** El gobierno digital se basa en infraestructura clave, como el acceso a las TIC por parte de las instituciones públicas y, en particular, la conectividad de banda ancha. El uso de sistemas de autenticación común por los usuarios de los servicios puede ser un apoyo para la reestructuración administrativa, que permite integrar procesos y compartir los recursos necesarios para ofrecer servicios públicos digitales integrados. La conectividad de las instituciones gubernamentales también proporciona al sector público canales nuevos y más flexibles para interactuar de forma más directa y rentable con la sociedad. Los probables beneficios prometen una mayor eficiencia para las entidades de los sectores público y privado, mejor competitividad, crecimiento económico y creación de empleos, así como un sector público más transparente y responsable.

- **Abrir los datos gubernamentales y mejorar los datos y la reutilización de la información del sector público.** Sobre todo al abogar por una mayor apertura en los procesos gubernamentales, el gobierno digital permite un mejor intercambio y uso de los datos, la información y las ideas entre las instituciones públicas y facilita las innovaciones que se concretan en servicios nuevos y más eficaces. Hacer que los datos y la información estén disponibles y sean fácilmente accesibles y reutilizables ofrece a los gobiernos la posibilidad de interactuar con los ciudadanos según esquemas de colaboración innovadores que pueden contribuir a crear valor público. A su vez, los actores no institucionales —como los ciudadanos, el sector privado y la sociedad civil— pueden participar más eficazmente en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en el diseño y la prestación de servicios públicos. La optimización de los datos gubernamentales abiertos requiere el desarrollo de un ecosistema de datos abiertos dinámico que permita a los productores y reutilizadores maximizar su impacto y crear valor público.
- **Aprovechar la tecnología y la innovación para organizar las ciudades más eficientemente.** Dado que las poblaciones son cada vez más urbanas, los gobiernos municipales necesitan aprovechar al máximo la tecnología y la innovación en aras de organizar y gobernar las ciudades de manera más inteligente para que sean más eficientes y sostenibles y, en última instancia, lograr una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

Herramientas de medición y análisis en la región LAC

Las tecnologías digitales se consideran cada vez más una condición previa para la correcta ejecución de los servicios públicos. Las TIC son esenciales para los procesos y servicios en todo el back-office administrativo, desde la seguridad nacional hasta la recaudación de impuestos y la emisión de permisos públicos. Aun así, la eficiencia y eficacia de la prestación, uso y gestión de las TIC en el sector público se miden solo de forma esporádica y los indicadores de rendimiento son uno de los puntos débiles de esta área de trabajo. La creación de consenso en torno a las mediciones estandarizadas o los indicadores y modelos de evaluación de impacto puede mejorar la comparabilidad de los datos entre países y fomentar ejercicios de aprendizaje entre pares.

La mayoría de las mediciones tienden a concentrarse en el presupuesto y la gestión del tiempo más que en la verdadera creación de valor. Las mediciones internacionales existentes se centran en condiciones marco, como el índice de competitividad del Foro Económico Mundial (WEF) que utiliza datos de entidades como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el Banco Mundial, o en la oferta gubernamental, como la encuesta de e-gobierno de las Naciones Unidas (gráfica 12.1) y el marco de referencia revisado de e-gobierno de la Comisión Europea. Este último índice incluye también algunas medidas relacionadas con los resultados y rendimientos, como la utilización y la orientación

al usuario. Fuente: NU (2014), *United Nations E-Government Survey 2014*, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>

Pese a la utilidad de sus contribuciones para la comprensión del desarrollo internacional del e-gobierno y del gobierno digital, estos indicadores deben complementarse con conocimientos operativos sobre el rendimiento de los gobiernos en la digitalización del sector público. Estos conjuntos de indicadores nuevos pueden ayudar a medir el impacto no solo en lo relativo a entradas y salidas, sino también a resultados.

Medición de la implementación y los efectos de los DGA

También es importante lograr un grado de madurez y de consenso en torno a las metodologías de evaluación del impacto de las políticas de datos gubernamentales abiertos, lo que puede ayudar a guiar a los gobiernos en la aplicación de sus políticas y programas y maximizar la creación de valor. Existen pocas medidas objetivas a nivel internacional para ayudar a los gobiernos a comprender los esfuerzos y efectos de los DGA. La OCDE desarrolló el índice OURdata, en su publicación *Government at a Glance 2015* (OCDE, 2015b), que evalúa los esfuerzos de los gobiernos en tres frentes: aumento de la disponibilidad de los datos en el portal nacional, aumento de la accesibilidad de los datos en el portal nacional y apoyo activo brindado para reutilizar los datos.

Ciudades inteligentes

Existen diversas iniciativas para medir el rendimiento de una ciudad inteligente. Al aplicar su marco conceptual, el BID desarrolló una herramienta de evaluación de las ciudades emergentes y sostenibles reuniendo 140 indicadores procedentes de diversos sectores para ayudar al propio BID y a los gobiernos locales a evaluar la sostenibilidad de dichas ciudades, que se definen como centros urbanos de tamaño intermedio —entre 100 000 y 2 millones de habitantes— en rápido crecimiento. Esta herramienta es especialmente valiosa, pues está constituida por un conjunto de indicadores creados y desarrollados de forma específica para ser aplicados en la región LAC.

En virtud de su Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), que aspira a promover el desarrollo sostenible e inteligente de las nuevas ciudades de América Latina, el BID ha desarrollado un marco conceptual para analizar el desarrollo inteligente que se basa en tres pilares:

- **Sostenibilidad ambiental y cambio climático:** Este primer pilar incluye indicadores de eficiencia y calidad en la administración y el suministro de agua, cobertura y calidad del saneamiento y el drenaje, cobertura y calidad de gestión de la recolección de residuos, cobertura, eficacia y sostenibilidad energéticas, calidad del aire, control de las emisiones de gases de efecto invernadero, control del ruido y vulnerabilidad a los desastres naturales.

- **Desarrollo urbano global:** Este pilar reúne indicadores de planificación y diseño urbano, equidad en la distribución de servicios urbanos, eficiencia de la red de transportes urbanos, competitividad económica y seguridad pública. Asimismo, incluye indicadores de conectividad (banda ancha, teléfonos móviles y smartphones), niveles de logro educativo y calidad de la infraestructura.
- **Sostenibilidad fiscal y buena gobernanza,** con énfasis especial en la transparencia, la eficacia y la sostenibilidad fiscal. Esto implica indicadores que miden la gestión pública participativa y moderna (con el apoyo de las tecnologías digitales), la transparencia, la autonomía fiscal y financiera, la calidad del gasto público, los pasivos contingentes y la sostenibilidad de la deuda municipal.

Panorama de la situación en la región LAC

La región ha experimentado grandes cambios en las dos últimas décadas, entre los que se pueden citar una creciente clase media, el aumento de los niveles de educación, el mayor uso de Internet y la floreciente penetración de la telefonía móvil.

El incremento de la conectividad en toda la región LAC está cambiando la manera en que las personas interactúan en las esferas sociales, económicas y cívicas. También se observa que sus **expectativas sobre la prestación de los servicios públicos** y su interacción a este respecto están aumentando. Por consiguiente, en estos momentos de creciente presión fiscal sobre los gobiernos LAC, se espera que las autoridades públicas aborden cuestiones cada vez más complejas para las que tal vez no dispongan de suficiente información, ni de los recursos o capacidades adecuados, y que mejoren la productividad del sector público para hacer frente a estas demandas cada vez mayores, por lo que resulta indispensable que los gobiernos utilicen la tecnología y los datos de manera más estratégica. Para lograr estos objetivos, los sectores públicos de toda la región LAC tienen que establecer una visión compartida de cómo se piensa que el gobierno digital debe funcionar, mejorar la colaboración y coordinación entre instituciones, y aumentar la participación del público y los mecanismos de participación para aprovechar los datos, conocimientos y talentos de sus comunidades.

Gobierno digital

Los gobiernos de la región LAC han comenzado a preparar agendas o estrategias nacionales para aumentar la digitalización de los procesos gubernamentales y desarrollar el suministro y la adopción de servicios públicos digitales. La mayoría de ellos ofrece a los ciudadanos y las empresas servicios en línea, pero los sistemas existentes se han transferido a menudo sin una revisión sustancial de los procesos internos. Si bien el diseño de estos servicios

puede responder a prioridades internas, su desarrollo suele externalizarse con contratos tradicionales que no siempre aportan la flexibilidad necesaria ni adaptan los servicios a la demanda de los usuarios. Los gobiernos de la región de LAC han comenzado a desarrollar agendas o estrategias nacionales para aumentar la digitalización de los procesos gubernamentales y desarrollar la prestación y adopción de servicios públicos digitales. La mayoría proporciona servicios en línea a sus ciudadanos y empresas. Sin embargo, los procesos existentes a menudo se han transferido en línea sin una revisión sustancial de los procedimientos administrativos. El diseño de estos servicios puede estar impulsado por prioridades internas. El desarrollo frecuentemente se subcontrata a través de acuerdos de adquisiciones tradicionales que pueden no brindar la flexibilidad requerida o adaptar los servicios a la demanda de los usuarios.

Las reglas tradicionales de contratación pueden limitar o impedir que el sector público aproveche las competencias y el potencial de las pequeñas startups altamente especializadas en favor de las grandes empresas. Un diseño eficaz de los servicios digitales requiere tanto marcos de gobernanza adecuados, como competencias institucionales, lo que incluye marcos regulatorios y competencias TIC en el sector público. El suministro de estos servicios necesita la existencia de facilitadores clave, como la identificación electrónica o las firmas digitales, que pueden ofrecer mecanismos de autenticación y acceso seguro a los servicios digitales.

Datos gubernamentales abiertos

Los gobiernos de la región LAC reconocen progresivamente la importancia de desarrollar estrategias de datos gubernamentales abiertos (DGA) globales. La mayoría de los que respondieron al cuestionario de la OCDE/BID declararon tener una estrategia de DGA implementada (gráfica 12.7), pero en casi todos los casos los reglamentos y normas de datos abiertos están, al menos conceptualmente, vinculados a las Leyes de Libertad de Información, muchas de las cuales fueron promulgadas antes de que la tendencia de los datos abiertos llegara a los gobiernos. Esto indica que el **marco jurídico de los datos abiertos** necesita ser actualizado para incluir consideraciones tales como la publicación de datos gubernamentales en formatos abiertos por defecto.

Ciudades inteligentes

La población de la región LAC no solo presenta un mayor grado de movilidad y conectividad, sino que también es cada vez más urbana, lo que se traduce en nuevas oportunidades y retos organizativos. La región es la segunda más urbanizada del planeta, habiendo pasado de una tasa de urbanización del 64% en 1980 al 79% en 2010 (NU, 2015). Las ciudades de la

región LAC, como las de otras partes del mundo, todavía están tratando de determinar lo que se considera “inteligente”. Gracias al aumento de la concienciación y a los retos concretos planteados, están reuniendo rápidamente mayores esfuerzos para crear ciudades más inteligentes y desarrollar iniciativas que creen zonas urbanas sostenibles e innovadoras. Sin embargo, en términos generales sigue habiendo importantes retos en cuanto a tráfico, emisiones de gas y huella ecológica, planificación urbana, eficiencia gubernamental y transparencia en comparación con las normas de la OCDE.

Buenas prácticas para alcanzar objetivos en la región LAC

Algunas de las buenas prácticas incluidas en el Capítulo 12 son:

- La transformación digital del gobierno supone la incorporación de las TIC mediante mayores esfuerzos de modernización y replanteamiento de las operaciones y procesos del sector público para que sean de diseño digital. Asimismo, requiere nuevos métodos de diseño y prestación de servicios que, a través de una mayor participación del usuario, ayuden a las autoridades públicas a comprender mejor las preferencias y necesidades de los usuarios y a implementar servicios digitales de manera más flexible. Para garantizar el rendimiento del capital invertido, los gobiernos de la región han de tomar medidas encaminadas a reducir y eliminar la brecha digital y mejorar el acceso a las TIC y los servicios digitales con el fin de crear una masa crítica de usuarios.
- Es necesario que los marcos institucionales ayuden a los gobiernos a utilizar estratégicamente la tecnología digital y los datos para optimizar su impacto en el rendimiento del sector público. Aunque no haya un modelo “de talla única”, los marcos de gobernanza deben crear unidades u órganos responsables del gobierno digital. Si se dispone de palancas políticas y herramientas de coordinación apropiadas, estos marcos pueden guiar la transformación digital y eliminar la compartimentación y las barreras culturales que bloquean las formas de trabajo y de toma de decisiones abiertas y colaborativas.
- Los marcos organizativos también deben permitir mejorar la gestión de datos. Los gobiernos pueden utilizar esta información durante todo el ciclo político y los procesos de desarrollo de servicios para fomentar la toma de decisiones con base empírica. Las autoridades públicas deben centrarse en el desarrollo de herramientas de gestión para proporcionar al gobierno central y a los gestores de proyectos una visión clara de sus activos y fundamentar las decisiones estratégicas sobre las inversiones y el uso de las TIC.
- Por último, es preciso que los gobiernos examinen las lagunas existentes en sus TIC y sus capacidades de gestión de proyectos para desarrollar estrategias y atraer, formar y retener a profesionales con las competencias necesarias.

- Han de adoptarse medidas concretas destinadas a crear un ecosistema dinámico a través de consultas periódicas con las partes interesadas, como productores, proveedores y reutilizadores de datos. Resulta esencial potenciar la reutilización de datos abiertos y el análisis de datos, puesto que los datos gubernamentales abiertos tan solo son útiles en la medida en que puedan orientar la política de cara al futuro.
- Los gobiernos municipales deben hacer inversiones decisivas en la creación de capacidades institucionales, ya que la tecnología puede ser utilizada para recopilar y procesar datos y comprender mejor el comportamiento humano, encontrar nuevas modalidades de transporte, planificar adecuadamente la infraestructura y la gestión de residuos, construir ciudades energéticamente eficientes, ofrecer más y mejores servicios adaptados y crear sociedades más equitativas. Los gobiernos municipales de la región deben avanzar hacia modelos de gobernanza más abiertos y usar la tecnología estratégicamente para involucrar a los ciudadanos y las empresas y compartir ideas, datos e información que promuevan la innovación en el ámbito de la ciudad, donde se suministra la mayoría de los servicios públicos.

Fuente: <https://www.oecd.org/digital/broadband/lac-digital-toolkit/es/Home/toolkit-text-chapter12es.htm>