



INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL y confianza ciudadana

Policy Brief

Las tecnologías y los datos digitales como herramientas para la transparencia, la integridad y el refuerzo de la confianza entre los gobiernos y los ciudadanos en América Latina y el Caribe¹

Aprovechar las herramientas digitales y los datos para reforzar la integridad y la confianza pública en América Latina y el Caribe

Una gobernanza pública robusta es fundamental para que América Latina y el Caribe (ALC) supere la crisis de la COVID-19. La confianza pública en la región ha disminuido durante la última década, alcanzando el 33,9% en 2018, 4,4 puntos porcentuales menos que en 2007, y por debajo del promedio de la OCDE del 45% (OCDE, 2020 [1]). En este contexto, la crisis de la COVID-19 ha añadido más presión a las instituciones públicas de ALC al profundizar las desigualdades sociales y económicas existentes (OCDE, 2020 [2]). Sin embargo, la capacidad de los gobiernos de ALC para mitigar algunas de las consecuencias de la crisis en un contexto de condiciones económicas restringidas, así como de alejamiento forzado de los servicios públicos, ha frenado esta tendencia en 2020 (Latinobarómetro, 2021[3]).

Las herramientas digitales han sido vitales para los gobiernos tras la COVID-19. Como se demostró en la respuesta y la recuperación en curso de la pandemia, las herramientas, los canales y los datos digitales han sido fundamentales para garantizar la continuidad de los servicios públicos y las funciones básicas de los gobiernos para prestar asistencia oportuna a los ciudadanos y las empresas (OCDE, 2021 [4]; OCDE, 2020[5]). Satisfacer las necesidades de las personas durante una crisis puede ser esencial para contener la desconfianza en las instituciones, públicas, 2021[6]) y las herramientas y datos digitales pueden ayudar en las fases de recuperación y reforma a replantear los procesos y servicios en torno a las necesidades de los ciudadanos, mejorar su bienestar y la confianza en el sector público (Welby, 2019[7], 2020 [5]).

Las herramientas y los datos digitales, si se utilizan estratégicamente, pueden ser un catalizador de la transparencia, la integridad y la confianza públicas en la región. Los gobiernos han desplegado programas de apoyo sin precedentes, ampliando el gasto público y acelerando los procedimientos de contratación para hacer frente a las consecuencias sanitarias y económicas de la emergencia. Estas acciones aceleradas han abarcado la mitigación de los riesgos asociados para evitar un retroceso en la confianza pública. Por ejemplo, el uso de datos gubernamentales abiertos para comunicar las acciones y políticas de los gobiernos, o el cambio de la prestación de servicios a los canales digitales han sido fundamentales para que los ciudadanos tengan interacciones de confianza con el sector público cuando más lo necesitan (OECD, 2021 [4]; G20/OECD, 2021[8]).

A pesar de los avances positivos observados en los últimos meses, **la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la transición aún en curso hacia gobiernos digitales competentes en la región.** Algunos

Apertura

José Antonio Ardavín

Jefe de la División de América Latina y el Caribe, Secretaría de Relaciones Globales, OCDE

Sebastián Nieto-Parra

Jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo, OCDE

Fabrizio Mena

Subsecretario de Innovación Pública, El Salvador

Carlos Santiso

Director de Innovación Digital en el Gobierno, Banco de Desarrollo de América Latina-CAF

¹ Basado en el [seminario web preparatorio](#) celebrado el 19/03/2021

países de los gobiernos de ALC carecen de algunas de las bases para una prestación digital eficaz, como por ejemplo: el acceso, el intercambio y la reutilización limitados de los datos dentro del sector público, lo que restringe la planificación y la prestación oportunas de las prestaciones sociales y las medidas relacionadas con la salud; o los desafíos para adaptar los modelos de prestación de servicios a la nueva normalidad, incluida la adopción y la madurez de la infraestructura compartida crítica, como la identidad digital. El camino hacia la digitalización en los países de ALC no ha hecho más que empezar.

Comprendiendo la madurez del gobierno digital en los países de América Latina y el Caribe

El uso de las tecnologías y los datos digitales para impulsar la confianza, la integridad y la transparencia en el sector público exige que los sectores públicos cuenten con sólidas bases y prácticas de gobierno digital para una transformación sostenida y de todo el gobierno. **Sin embargo, los países de ALC mostraron niveles de madurez de gobierno digital disímiles antes de que el brote de la COVID-19 afectara a la región.** Los resultados del Índice de Gobierno Digital de la OCDE 2019 para países seleccionados de ALC muestran que Colombia, Uruguay y Brasil tenían competencias digitales más sólidas antes del brote en comparación con Chile, Panamá y Argentina, que se ubicaron por debajo del promedio de la OCDE (OCDE, 2020[9]). Un análisis más profundo de las seis dimensiones evaluadas en la DGI revela brechas regionales más amplias en las formas en que las herramientas digitales y los datos pueden ser utilizados para lograr sectores públicos más abiertos, impulsados por las personas y proactivos, capaces de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos en la era digital.

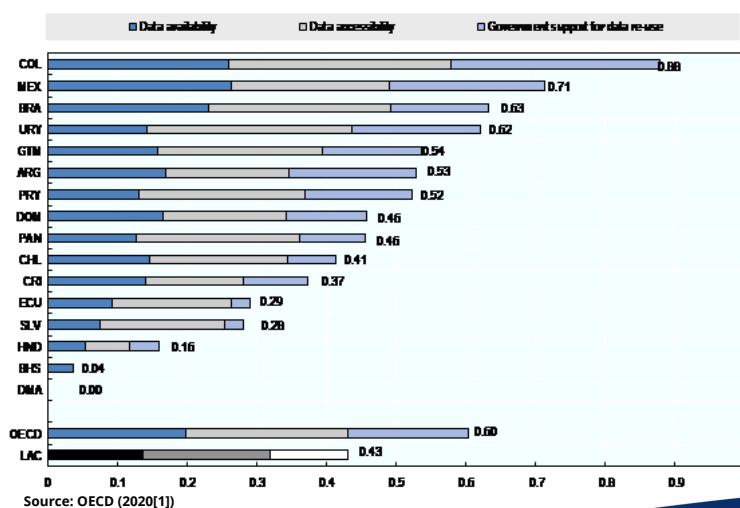
Tabla 1. Índice de Gobierno Digital de la OCDE 2019 ALC

Dimensión	OCDE	Colombia	Uruguay	Brasil	Chile	Panamá	Argentina
Digital por diseño	0.55	0.75	0.65	0.54	0.38	0.35	0.43
Sector público basado en datos	0.44	0.59	0.56	0.47	0.26	0.35	0.39
El gobierno como plataforma	0.54	0.79	0.54	0.48	0.46	0.53	0.28
Abierto por defecto	0.64	0.67	0.60	0.61	0.59	0.45	0.58
Dirigido al usuario	0.47	0.80	0.65	0.54	0.42	0.09	0.20
Proactividad	0.42	0.78	0.55	0.42	0.36	0.28	0.18
Puntuación compuesta	0.50	0.73	0.60	0.52	0.41	0.34	0.34

Fuente: OCDE (2020[9])

Al examinar la disponibilidad y el uso de datos gubernamentales abiertos, los países de ALC se hicieron eco del desempeño heterogéneo observado en las políticas de gobierno digital. El Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables de la OCDE mide la madurez digital para la disponibilidad de datos sólidos, la accesibilidad de los datos y el apoyo del gobierno a la reutilización de los datos. En la edición de 2019 de ALC, la mayoría de los 16 países que participaron en este punto de referencia tenían un desarrollo y capacidades limitados para liberar y reutilizar oportunamente datos públicos de alta calidad (el promedio de ALC es 0,17 más bajo que el de los países de la OCDE) (OCDE, 2020 [1]). Colombia, México, Brasil y Uruguay destacan a nivel regional e internacional, con una puntuación superior al promedio de la OCDE.

Figura 1. Índice OURData ALC, 2019



El brote de la COVID-19 encontró a los países de ALC en un contexto de madurez digital gubernamental positiva pero limitada. Los resultados de los Índices DGI y OURdata indican hasta qué punto los gobiernos de ALC están todavía en la transición para ser digitales. Se observaron diferencias similares en la preparación de los gobiernos de ALC para usar lo digital y los datos para responder a la crisis de la COVID-19 en 2020 (Roseth, Reyes y Yee Amézaga, 2021[10]). Teniendo en cuenta el aumento de la disponibilidad y la adopción de servicios digitales en medio de la pandemia, los países de ALC tendrían que fortalecer los marcos de gobernanza para el gobierno digital a fin de consolidar los avances logrados en los últimos dos años para una transformación sistémica y sostenible. Esto incluye la creación de bienes públicos digitales fundamentales, como la gobernanza y el intercambio de datos, los sistemas de identidad digital y los sistemas de gestión de documentos digitales, así como una mayor concienciación y acciones para fomentar el diseño de servicios y la investigación de los usuarios para comprender y satisfacer mejor sus necesidades. (OCDE-CAF, de próxima aparición[11]).

Herramientas y datos digitales para combatir la desconfianza y la corrupción en América Latina y el Caribe

A pesar de las diferencias entre países en cuanto a la madurez digital y los desafíos regionales observados para permitir una transformación digital sistémica en los gobiernos de ALC, hay ejemplos positivos de cómo los países de la región han utilizado herramientas y datos digitales para promover la transparencia, la integridad y reforzar la confianza pública. Al fomentar el acceso estratégico y el intercambio de datos oportunos y de alta calidad, promover su disponibilidad abierta y su reutilización, y sentar las bases para habilitadores críticos como la identidad digital, los gobiernos han impulsado la transparencia y la eficiencia de las instituciones públicas.

Uso avanzado y abierto de los datos para la transparencia y la integridad

Las políticas de integridad en el sector público pueden beneficiarse de la disponibilidad y el uso avanzado de los datos públicos y luego contribuir a gobiernos más confiables y transparentes. Avanzar hacia un sector público impulsado por los datos exige que los gobiernos construyan marcos sólidos de gobernanza de datos que garanticen el intercambio y el uso de datos oportunos y de alta calidad bajo reglas claras y principios éticos para que los resultados contribuyan al interés público (OECD, 2019[12]; OECD, 2021 [4]).

Algunos gobiernos de ALC están promoviendo y utilizando el análisis avanzado de datos para mejorar sus funciones de auditoría y supervisión. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México está realizando análisis avanzados para auditar las licitaciones públicas, integrando diferentes fuentes de datos para identificar patrones y mitigar los riesgos de corrupción en la contratación pública. Del mismo modo, la Oficina de Auditoría de Brasil (Controladoria-Geral da União, CGU) ha creado un modelo predictivo para calificar cada uno de los acuerdos de transferencia interdepartamental según su riesgo asociado. En Chile, ChileCompra está utilizando datos de contratación para identificar los riesgos asociados a las licitaciones públicas y señalar esta información a las autoridades pertinentes del sector público para que adopten medidas correctivas.

Los gobiernos también están aprovechando los datos gubernamentales abiertos (DGA) para fomentar la transparencia en el sector público. Los esfuerzos de larga data para promover y utilizar los DGA en ALC se han reforzado por la necesidad de mejorar las políticas de transparencia en medio de la crisis de la COVID-19.

Panelistas

Emilio Barriga

Auditor Especial, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México

Aura Cifuentes

Directora de Gobierno Digital, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MITIC), Colombia

Jorge Mora

Director de Gobernanza Digital, Ministerio de Ciencia y Tecnologías de la Información (MICIT), Costa Rica

Luis Felipe Monteiro

Jefe de Gobierno Digital, Ministerio de Economía, Brasil

Moderación y observaciones finales

Barbara Ubaldi

Jefa de la Unidad de Gobierno Digital y Datos, Dirección de Gobernanza Pública, OCDE

Varios países de ALC han implementado plataformas de DGA y visualizaciones de datos para hacer que las políticas y acciones relacionadas con la COVID-19 sean más transparentes y responsables, incluyendo datos sobre beneficios sociales, paquetes financieros y ejercicios extraordinarios de contratación. (OCDE, 2021[4]). En Colombia, la plataforma CoronaVirus facilitó la publicación y visualización de OGD para comunicar los paquetes de ayuda social, el impacto de las decisiones del gobierno en el transporte y la reactivación económica. Del mismo modo, CompraEficiente de Colombia estableció acuerdos marco la COVID-19 dedicados y de vía rápida con todos los datos de contratación totalmente divulgados utilizando el Estándar de Datos de Contratación Abierta (OCDS). Los esfuerzos realizados en Colombia para abrir los datos públicos se han complementado con acciones para fomentar la reutilización de los datos, como la iniciativa de la caja de arena de datos, un espacio de colaboración que fomenta la experimentación y la participación de las partes interesadas para la creación de valor público con datos.

El uso avanzado y abierto de los datos públicos exige una sólida gobernanza de los datos como factor clave. Se necesita una mayor alineación con las políticas de datos de todo el gobierno para que las organizaciones del sector público apliquen y amplíen iniciativas similares, facilitando el intercambio de datos y la integración en todas las instituciones gubernamentales y fomentando al mismo tiempo un uso fiable y ético. (OECD, 2021[13]; OECD, 2021[4]; ILDA-CEPAL, 2021[14]).

Diseñar y prestar servicios públicos inclusivos

Satisfacer las necesidades de los ciudadanos y las empresas es esencial para que el sector público fomente la confianza de los ciudadanos. Adoptar un enfoque orientado a las personas a la hora de diseñar y prestar servicios públicos puede promover la inclusión y la representatividad, ayudando a comprender mejor las necesidades de los usuarios para dar forma a las políticas gubernamentales y a los servicios públicos. Esto incluye ofrecer canales de servicio diferentes e integrados para que la experiencia de los usuarios con el sector público sea coherente, independientemente de su medio preferido, por ejemplo, en persona, por teléfono o digital (OCDE, 2020 [15]).

La capacidad de respuesta de los gobiernos para escuchar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos es fundamental para promover la confianza pública (OCDE, 2021[6]). **Durante la pandemia de la COVID-19 los gobiernos de ALC recurrieron a los canales digitales para seguir prestando servicios públicos.** En línea con las tendencias mundiales, varios países de ALC tuvieron que asegurar la continuidad de los servicios públicos digitalizando rápidamente los servicios offline existentes. Por ejemplo, Brasil, Argentina, Chile, Panamá y Uruguay pusieron en línea más de 50 servicios durante la pandemia (Roseth, Reyes y Yee Amézaga, 2021[10]). Otros países, como México y Argentina, desarrollaron chatbots impulsados por IA para proporcionar información y orientación oportunas sobre la emergencia (G20/OCDE, 2021[8]).

Del mismo modo, adoptar una estrategia de prestación de servicios omnicanal es fundamental para que los gobiernos respondan a las necesidades de los ciudadanos, asegurando la misma calidad de servicio a través de todos los canales disponibles. En el contexto de la COVID-19, Argentina desplegó un chatbot de denuncia de violencia de género, proporcionando un canal seguro para denunciar la violencia doméstica, complementando la línea telefónica tradicional (Línea 144). Otros países han avanzado en estrategias de servicio omnicanal más completas, como es el caso de Chile (ChileAtiende) y Uruguay (Atención a la Ciudadanía), ambos integrando canales online y offline para lograr servicios más inclusivos y receptivos. Sin embargo, es necesario que los gobiernos de ALC cuenten con más capacidades en materia de diseño de servicios e investigación de usuarios para que los ciudadanos puedan dar forma a los servicios públicos de manera efectiva, en lugar de la actual suposición dominante de arriba hacia abajo de sus demandas y expectativas (OCDE-CAF, de próxima aparición[11]). Asimismo, la rapidez y la presión con la que los países tuvieron que reaccionar y poner a disposición servicios públicos críticos utilizando canales digitales, cuestionan la medida en que la crisis de la COVID-19 ha sido un catalizador para la transformación sostenible y sistémica de los servicios en torno a las necesidades de los usuarios; o para replicar los trámites analógicos (en papel) a través de medios digitales (G20/OCDE, 2021[8]; OCDE, 2020 [5]).

Reforzar la identidad digital para un acceso fiable a los servicios públicos digitales

Las herramientas digitales de confianza son esenciales para que los ciudadanos puedan beneficiarse de la era digital. Esto incluye darles un acceso fiable a los servicios digitales, por ejemplo a través de la identidad digital. **Durante la crisis de la COVID-19, las soluciones de identidad digital han sido esenciales para garantizar la continuidad de los servicios y permitir la adopción de servicios digitales en los países de ALC.** Por ejemplo, Brasil experimentó un impulso en el uso de la identidad digital para acceder a los servicios públicos en GOV.BR, la plataforma nacional central de prestación de servicios. El sistema de validación de tres niveles integrado en la solución de identidad digital de Brasil permitió a los ciudadanos tener un acceso fiable a más de 3.000 servicios en línea, así como permitir la autenticación de los ciudadanos para utilizar los servicios financieros digitales privados dada la integración y la colaboración con el sector bancario.

En la misma línea, ClaveÚnica de Chile, la solución de identidad digital del país, observó un fuerte aumento en el número de usuarios y la adopción para acceder a los servicios digitales. Por ejemplo, entre 2020 y 2021 hubo un aumento del 100% en las identidades digitales discretas activas de los ciudadanos chilenos, pasando de 6M a 12M de usuarios. Del mismo modo, la fuerte adopción de ClaveÚnica desencadenó un aumento del 400% en las transacciones habilitadas por la identidad digital, pasando de 6M a 30M durante el primer semestre de 2020.

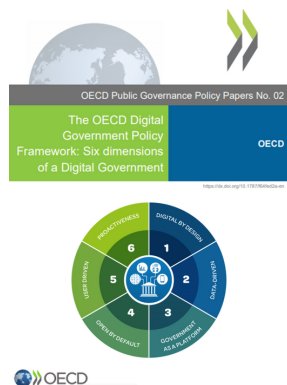
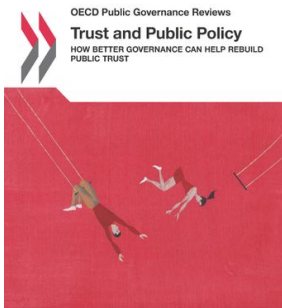
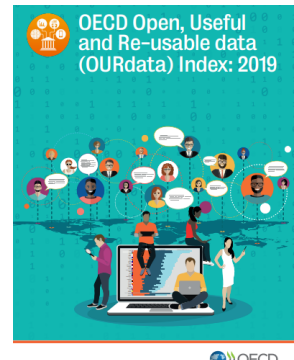
El papel fundamental de los sistemas de identidad digital para promover el acceso fiable a los servicios digitales durante la crisis de la COVID-19 también debería corresponder al creciente interés por permitir la prestación segura de servicios transfronterizos en la región de ALC. Para ello, **es necesaria una mayor cooperación internacional y el establecimiento de normas a nivel regional y mundial para permitir soluciones portátiles y transfronterizas para los sistemas de identidad digital de confianza.**

Garantizar la coherencia y la alineación con las políticas más amplias del gobierno digital

El uso estratégico de las herramientas y los datos digitales es una oportunidad para que los gobiernos de la región apoyen las políticas para abordar los problemas de integridad y confianza. En línea con las Recomendaciones de la OCDE sobre Estrategias de Gobierno Digital (2014[16]) los gobiernos de ALC deben desarrollar enfoques estratégicos para la adopción y el uso de herramientas y datos digitales confiables que conduzcan a una transformación sostenible del sector público. Como lo demuestran las experiencias recientes de Costa Rica, Chile y Perú, la adopción de marcos de gobernanza sólidos para el gobierno digital es esencial para asegurar un uso coherente de las tecnologías y los datos digitales en todos los sectores. Esto implica comprender el papel transformador del gobierno digital y fomentar la coordinación, la alineación, las inversiones y las capacidades institucionales necesarias para liberar los beneficios de las herramientas y los datos digitales en el sector público. Aprovechar las estrategias nacionales de gobierno digital facilita la coordinación y proporciona una hoja de ruta estratégica para guiar las acciones sectoriales con el fin de transformar las operaciones y los servicios públicos, incluidos los esfuerzos para lograr gobiernos más transparentes, responsables y confiables.

Del mismo modo, las estrategias nacionales de datos del sector público (incluidos los datos gubernamentales abiertos) pueden permitir un enfoque coherente para la creación de valor basada en los datos que conduzca a una mayor transparencia y responsabilidad de las instituciones del sector público. Como se subraya en la Recomendación de la OCDE sobre la mejora del acceso a los datos y su puesta en común (2021[17]) y se demostró durante la crisis de la COVID-19, los gobiernos de ALC deben intensificar los esfuerzos para fortalecer los marcos de gobernanza de datos para permitir el acceso, el intercambio y el uso de datos del sector público oportunos y de alta calidad.

Lecturas Recomendadas



Referencias

- [8] **G20/OECD (2021), “Compendium on the use of digital tools for public service continuity”,** <https://assets.innovazione.gov.it/1628073696-g20detfoecdcompendiumdigitaltools.pdf>.
- [14] **ILDA-CEPAL (2021), Apertura y uso de datos para hacer frente al COVID-19 en América Latina,** <https://hdl.handle.net/11362/47172>.
- [3] **Latinobarómetro (2021), Informe 2021: Adiós a Macondo, Latinobarómetro, Santiago de Chile,** <https://www.latinobarometro.org>.
- [13] **OECD (2021), Good Practice Principles on Data Ethics in the Public Sector,** <https://www.oecd.org/gov/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.html>
- [6] **OECD (2021), Government at a Glance 2021, OECD Publishing, Paris,** <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- [4] **OECD (2021), Open Data in action: Initiatives during the initial stage of the COVID-19 pandemic,** <http://www.oecd.org/digital/digital-government/use-of-open-government-data-to-address-covid19-outbreak.htm>.
- [17] **OECD (2021), Recommendation of the Council on Enhancing Access to and Sharing of Data,** <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0463> (accessed on 4 November 2021).
- [2] **OECD (2020), COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis, OECD Publishing, Paris,** <https://dx.doi.org/10.1787/0a2dee41-en>.
- [15] **OECD (2020), Digital Government in Chile – Improving Public Service Design and Delivery, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris,** <https://dx.doi.org/10.1787/b94582e8-en>.
- [9] **OECD (2020), Digital Government Index (DGI): 2019 Results, OECD Publishing, Paris,** <https://doi.org/10.1787/14e1c5e8-en-fr>.
- [1] **OECD (2020), Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020, OECD Publishing, Paris,** <https://dx.doi.org/10.1787/13130fbb-en>.
- [5] **OECD (2020), The Covid-19 crisis: A catalyst for government transformation?,** <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-covid-19-crisis-a-catalyst-for-government-transformation-1d0c0788/>.
- [20] **OECD (2020), The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government, OECD Publishing,** <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>.
- [12] **OECD (2019), The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris,** <https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en>.
- [16] **OECD (2014), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies,** <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406>.
- [11] **OECD-CAF (forthcoming), Digital Government Review of Latin America and the Caribbean.**
- [10] **Roseth, B., A. Reyes and K. Yee Amézaga (2021), Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas, Inter-American Development Bank,** <http://dx.doi.org/10.18235/0003122>.
- [7] **Welby, B. (2019), “The impact of digital government on citizen well-being”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 32, OECD Publishing, Paris,** <https://doi.org/10.1787/24bac82f-en>.

