

serie de debates
LA DEMOCRACIA distopía,
IMPORTA: resiliencia
e innovación

10

**DIGITALIZACIÓN DE
LA GESTIÓN PÚBLICA:
AVANCES, LÍMITES Y
POSIBILIDADES**

RICARDO POPPI

serie de debates
LA DEMOCRACIA distopía,
IMPORTA: resiliencia
e innovación



DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: AVANCES, LÍMITES Y POSIBILIDADES

RICARDO POPPI

Equipo de trabajo

Editores

Matías F. Bianchi e Ignacio F. Lara

Asistente de edición

Esteban Tavera

Comunicación

Adriana Bolívar

Diseño

Cartoncino

Autor

Ricardo Poppi. Máster en Ciencias Políticas de la Universidad de Brasilia, tiene experiencia de más de 10 años coordinando equipos para el diseño y desarrollo de plataformas de participación. Fue coordinador de e-participación en el Gobierno Federal de Brasil de 2010 a 2016 y actualmente es el Director de Tecnología del Instituto Cidade Democrática. También actúa como consultor independiente en temas relacionados con la transformación digital en el sector público.

Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento Compartir Igual 4.0. Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.

Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>

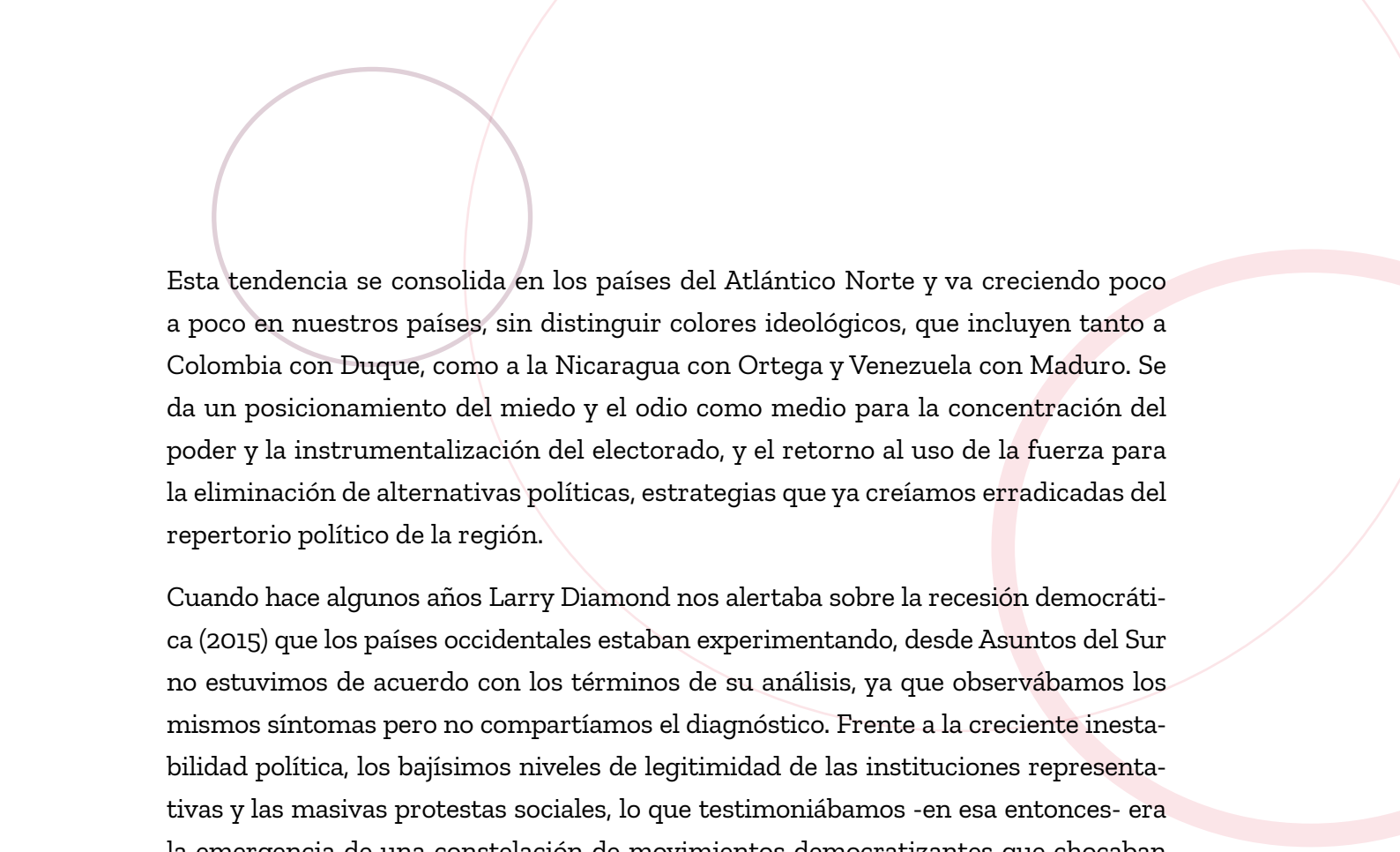
Presentación Series Debate: La Democracia Importa

Aún antes de la aparición del COVID-19, que sigue teniendo en vilo al mundo entero acerca de sus consecuencias (en distintas dimensiones) a corto y -fundamentalmente- a largo plazo, en América Latina ya se habían prendido distintas alarmas acerca del estado de sus democracias. El desalentador panorama que se nos presenta con la expansión de la pandemia, y la profundización de sus consecuencias, pareciera indicar que dichas alarmas son hoy más intensas, urgentes y preocupantes.

La región registra los niveles más bajos de apoyo a la democracia y los niveles más bajos de confianza ciudadana a las instituciones públicas desde que éstas se miden (Latinobarómetro, 2018). Paralelamente, durante el 2019 observamos cómo, desde Haití hasta Chile, pasando por Nicaragua, Colombia, Ecuador y Bolivia, cada semana cientos de miles de personas salieron a la calle a manifestarse contra medidas del gobierno de turno. El sistema político, tanto gobiernos como partidos y parlamentos, así como los liderazgos sociales, parecieran incapaces de dar respuestas a las demandas sociales, tanto por la carencia de mecanismos adecuados para incorporarlas en el proceso de toma de decisiones como por la falta de legitimidad ciudadana que sufren estas instituciones públicas.

A su vez, ya antes de la llegada del COVID-19, América Latina se encontraba en una situación de alta vulnerabilidad económica, siendo la última década la de menor crecimiento económico en un siglo, lo cual va de la mano con el aumento sostenido entre 2014 y 2019 de la pobreza (pasando del 27,8% al 30,8%) y de la pobreza extrema (del 7,8% al 11,5%) en la región (CEPAL 2019). Esto, además de los desafíos que supone para enfrentar la actual pandemia, deja en evidencia las dificultades para avanzar en la agenda de desarrollo global. En función del reciente estudio de la CEPAL (2020), aún antes de suscitarse la emergencia del COVID-19, más del 70% de los indicadores de los ODS en América Latina y el Caribe necesitaban de una intervención fuerte de políticas públicas para alcanzar las metas establecidas, pues se encontraban en un estado de estancamiento o en retroceso. El panorama para el desarrollo de América Latina es, por esos motivos, aún más desalentador.

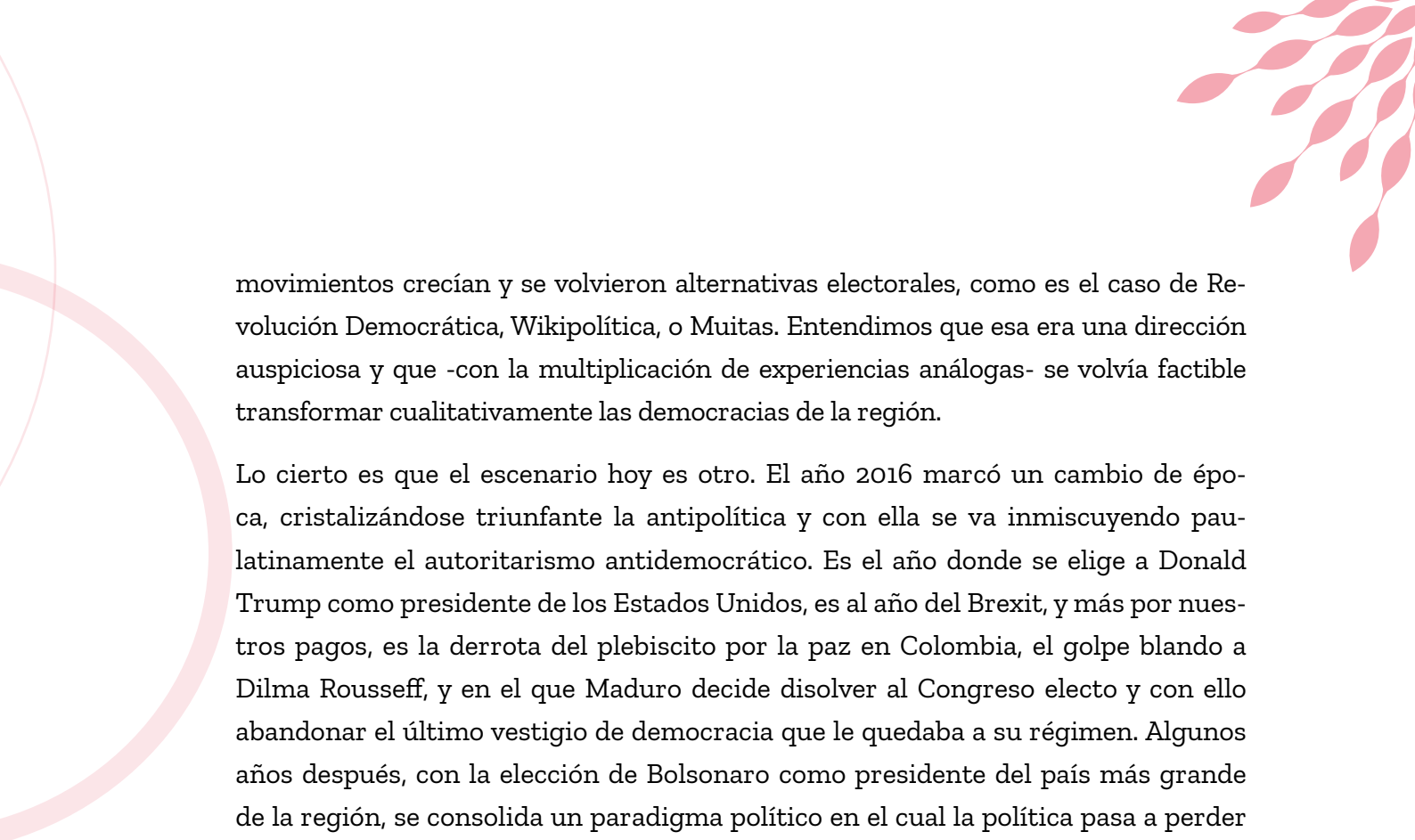
En este caldo de cultivo, la presencia de un personaje como Bolsonaro al frente del Poder Ejecutivo de Brasil consolida una tendencia de posiciones políticas en ascenso que se sirven de la antipatía social por la política para instaurar alternativas autoritarias y muchas veces abiertamente anti-democráticas.



Esta tendencia se consolida en los países del Atlántico Norte y va creciendo poco a poco en nuestros países, sin distinguir colores ideológicos, que incluyen tanto a Colombia con Duque, como a la Nicaragua con Ortega y Venezuela con Maduro. Se da un posicionamiento del miedo y el odio como medio para la concentración del poder y la instrumentalización del electorado, y el retorno al uso de la fuerza para la eliminación de alternativas políticas, estrategias que ya creíamos erradicadas del repertorio político de la región.

Cuando hace algunos años Larry Diamond nos alertaba sobre la recesión democrática (2015) que los países occidentales estaban experimentando, desde Asuntos del Sur no estuvimos de acuerdo con los términos de su análisis, ya que observábamos los mismos síntomas pero no compartíamos el diagnóstico. Frente a la creciente inestabilidad política, los bajísimos niveles de legitimidad de las instituciones representativas y las masivas protestas sociales, lo que testimoniábamos -en esa entonces- era la emergencia de una constelación de movimientos democratizantes que chocaban con la política tradicional. Especialmente en los países gobernados por la "marea rosa" progresista, vimos que el malestar se focalizaba en el agotamiento de la política tradicional, particularmente en las crecientes contradicciones que estos gobiernos experimentaban al profundizar el extractivismo, por permitir niveles de corrupción escandalosos y ser crecientemente intolerantes frente a la disidencia. Observamos, de hecho, avances de la democracia, mayores derechos a grupos en situación de vulnerabilidad, una creciente participación de las mujeres en política y una mayor inclusión social. En este sentido, las demandas de estos sectores se concentraban en la "forma" de ejercer el poder por parte de la política tradicional.

Criticamos, entonces, que las principales corrientes intelectuales no daban cuenta de un fenómeno político emergente al que nosotros denominamos como "innovación política" (Bianchi et al 2017). Estos movimientos, emergentes en los últimos 10 años y estrechamente vinculados al uso de tecnologías digitales, eran actores que proponían prácticas, principios y maneras de organización opuestos a la política representativa basada en partidos políticos. Los pingüinos chilenos, los #yosoy132 mexicanos, las #NiUnaMenos argentinas, el #PasseLivre brasileño son esencialmente democráticos, y (pese a sus respectivas particularidades) se caracterizaron por incluir a actores no tradicionales, defender prácticas abiertas, estructurarse horizontalmente y poseer esquemas de comunicación y acción distribuidas. Se nutrían del surgimiento de medios digitales independientes, y del uso de las redes sociales para democratizar el debate público. Es más, vimos con mucho entusiasmo en esos años, cómo algunos de esos



movimientos crecían y se volvieron alternativas electorales, como es el caso de Revolución Democrática, Wikipolítica, o Muitas. Entendimos que esa era una dirección auspiciosa y que -con la multiplicación de experiencias análogas- se volvía factible transformar cualitativamente las democracias de la región.

Lo cierto es que el escenario hoy es otro. El año 2016 marcó un cambio de época, cristalizándose triunfante la antipolítica y con ella se va inmiscuyendo paulatinamente el autoritarismo antidemocrático. Es el año donde se elige a Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, es al año del Brexit, y más por nuestros pagos, es la derrota del plebiscito por la paz en Colombia, el golpe blando a Dilma Rousseff, y en el que Maduro decide disolver al Congreso electo y con ello abandonar el último vestigio de democracia que le quedaba a su régimen. Algunos años después, con la elección de Bolsonaro como presidente del país más grande de la región, se consolida un paradigma político en el cual la política pasa a perder prácticamente su capacidad de intermediación frente a los poderes de facto, en el que el autoritarismo anti-democrático se va despojando de su timidez y en el que decidir participar en política se ha tornado un riesgo de vida para muchas personas.

La tecnología digital, que creíamos la principal aliada de la innovación política -por su potencial para democratizar el debate, distribuir liderazgos, abrir gobiernos y transparentar procesos-, hoy se parece a uno de los episodios más cruentos de la conocida serie "Black Mirror", transformándose en uno de los principales instrumentos de control, opresión y manipulación por parte de los poderosos hacia las mayorías. Asimismo, una parte considerable de los movimientos emergentes desaparecieron o se volvieron testimoniales. Varios países están experimentando records en asesinatos a líderes sociales (Front Line Defenders, 2019); la prensa independiente se encuentra crecientemente asediada y en su peor momento en los últimos 13 años (Freedom House); y los Estados cada vez más se sirven de tecnologías para para vigilar y controlar a sus ciudadanos (Tactical Tech 2019).

Ante todo esto, la irrupción del COVID-19 en el mundo y en nuestra región, produjo cambios profundos en nuestras sociedades y una parte considerable de sus efectos de largo plazo son, hoy en día, producto de especulaciones. Es por ello que resulta fundamental invitar a una reflexión profunda acerca de la situación de las democracias en América Latina en el escenario actual, en modo de identificar las principales variables, los actores y los desafíos actuales, así como dilucidar la posibilidad de dinamizar procesos políticos innovadores a lo largo de la región.

Como horizonte, se trata de avanzar en la identificación de prácticas, diseños institucionales, políticas públicas, tecnologías, y formas de organización del poder en la sociedad que permitan reconstruir lazos entre Estado y sociedad de una forma inclusiva y democrática. Mediante esta serie de papers, que tendrán un alcance analítico regional, se espera llegar a tener una visión programática preliminar sobre los principales desafíos de la región, conocer las líneas de investigación-acción que se están llevando a cabo, los actores, para así poder identificar faltantes, prioridades y agendas que puedan permitir un aporte al debate sobre la democracia en América Latina.

Matías F. Bianchi e Ignacio F. Lara

Referencias bibliográficas

- Bianchi, Matías; León, Cristian y Perini, Antonela (2017), "Transformaciones de la participación política en América Latina", *Asuntos del Sur*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019), *Panorama Social de América Latina*, (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis*, (LC/PUB.2020/5), Santiago.
- Diamond, Larry (2015), Facing Up to the Democratic Recession, *Journal of Democracy* 26, pp. 141-155..
- Freedom House (2019), "Freedom on the Net. Crisis of Social Media".
- Front Line Defenders (2018), *Defenders Global Analysis 2018*. Dublin.
- Corporación Latinobarómetro (2018), *Informe 2018*. Santiago.
- Tactical Tech (2019), "Personal Data: Political Persuasion. Inside the influence industry. How it works".



DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: AVANCES, LÍMITES Y POSIBILIDADES

RICARDO POPPI

Resumen

La transformación digital de la sociedad es un fenómeno cultural que está cambiando prácticas en todo el mundo. Ante estos cambios, la gestión pública enfrenta el desafío de hacer que su relación con la ciudadanía sea más simple y eficiente, ofreciendo mejores servicios. La poca confianza depositada en las instituciones públicas, como fenómeno presente en América Latina, pone en riesgo la democracia y puede ser contrarrestada con un Estado digital inteligente y participativo. La aplicación de tecnologías disruptivas como *blockchain*, *big data* e inteligencia artificial puede ser una aliada para un mejor desempeño del Estado en la región, proporcionando un aumento en la calidad de vida de las poblaciones y una mayor inclusión en las políticas públicas. El artículo enumera los impactos tangibles de la digitalización de la gestión pública, proporciona algunos ejemplos concretos y señala desafíos para América Latina. También apunta posibilidades de aplicación de las nuevas tecnologías, brindando ejemplos de quienes ya las están utilizando y algunos estándares que deben observarse para garantizar el derecho a la privacidad y mitigar los efectos potencialmente perversos generados por un proceso de digitalización acrítico.

Palabras clave: transformación digital, servicios públicos digitales, gestión pública, *blockchain*, inteligencia artificial

1. Introducción

La transformación digital de la sociedad es un fenómeno cultural. La simplificación de las prácticas de acceso a varios tipos de servicios, posible gracias al uso de infraestructuras digitales cada vez más ubicuas, ha llevado a las personas a adoptar una nueva normalidad. Hacer una compra, ver una película, pedir una comida o transporte ya prácticamente no sucede sin la mediación de un smartphone y una gran cantidad de aplicaciones. Las nuevas generaciones nacidas en el cambio del siglo probablemente nunca habían usado estos servicios de otra manera. Y la mayoría de los adultos nacidos en décadas anteriores ya se han acostumbrado a lo digital. Este es un cambio irreversible que tiende a profundizarse con mayor intensidad en los próximos años.

Aunque este tipo de práctica se ha extendido más rápidamente entre las clases medias urbanas, existen numerosos ejemplos de la inclusión de sectores de bajos ingresos en servicios que antes eran inaccesibles para ellos. Un ejemplo de ello son los servicios bancarios utilizados por poblaciones vulnerables en África subsahariana, que ha crecido significativamente en los últimos años y son responsables por la inclusión bancaria en varios países de la región (European Investment Bank, 2017). En América Latina, tenemos el ejemplo del Paraguay, donde solo 21% de los adultos del quintil más pobre de la población es titular de una cuenta bancaria (García Arabéhéty et al, 2017, p.3). La implementación del Sistema de pagos móviles en Paraguay llevado a cabo por la empresa de telecomunicaciones Tigo, que creó una billetera virtual para servicios bancarios básicos, resultó que en marzo de 2015 había alcanzado una penetración similar a la del sistema financiero formal, cuando el sistema contaba con 1,25 millones de usuarios activos, que representaban el 27% de la población adulta del país (García Arabéhéty et al, 2017, p.5). La inclusión ocurre no solo porque las personas están conectadas, sino porque el servicio, en este caso, la banca digital, mejora sus vidas, disminuye los costos y aumenta la perspectiva de ingresos. Este es quizás el principal motor de crecimiento de los servicios digitales: las personas se unen porque es más cómodo y más barato. Para las personas de bajos ingresos, esto termina siendo la diferencia entre tener acceso al servicio o no.

Así como la digitalización de los negocios impacta la economía, la digitalización de la gestión pública tiene efectos directos sobre la calidad de las democracias. Ya sabemos que los mercados son insuficientes para promover los derechos humanos,



como el de una vida plena, la igualdad, el respeto a las culturas y la diversidad, además de la protección de las minorías. A pesar de las discusiones ideológicas sobre el papel del Estado en la prestación de servicios a la población, existe un consenso razonable sobre su responsabilidad de garantizar las condiciones necesarias para la preservación de los derechos. Y si la sociedad está cambiando sus prácticas y el Estado no se adapta, termina debilitándose su capacidad para actuar en estas tareas tan sensibles. Esto se debe a que la digitalización de los servicios públicos, cuando proporciona un acceso más fácil y de mejor calidad, proporciona a la sociedad un mayor sentido de retorno del Estado. La gestión pública que ofrece servicios simplificados diseñados con el enfoque en el ciudadano contribuye para aumentar la confianza en el Estado y, en consecuencia, para mejorar la calidad de nuestras políticas públicas, fortaleciendo la democracia.

El fenómeno reciente y aún en curso de la pandemia de Covid-19, que ya ha resultado en innumerables e irrecuperables pérdidas humanas, requerirá que el Estado coordine las reacciones a las diversas crisis que deberán enfrentarse en el escenario posterior a la pandemia. Estas crisis requerirán una gran capacidad de resiliencia por parte de la sociedad en su conjunto y que en parte puede facilitarse mediante la simplificación y la digitalización de los procesos gestionados por el Estado. A pesar de la gran heterogeneidad en términos de calidad y velocidad de implementación de los programas de respuesta del Estado a la crisis de Covid-19, este momento también se presenta como una oportunidad para las instituciones públicas, ya que, en cierto modo, ahora todos los focos se centran en los Estados.

Finalmente, la tecnología digital, a pesar de su gran contribución a la mejora de la calidad de vida de las personas, ha traído nuevos riesgos a los derechos básicos como la privacidad, requiriendo que el Estado actúe en consecuencia para poder regular efectivamente la aplicación de estas tecnologías. La crisis generalizada de confianza en las instituciones públicas solo empeora este escenario, reduciendo la capacidad de acción del Estado en un momento tan delicado. Si, por un lado, la digitalización de la sociedad contribuye al aumento de la desconfianza de las personas hacia el Estado, por otro, ella también puede ser la clave de un cambio que, agregado a los movimientos de innovación política, reconozca al Estado en el papel de facilitador del viaje humano hacia lo digital, al mismo tiempo en el que contribuye a salvaguardar nuestros derechos más fundamentales. Por estas razones es que discutir la digitalización de la gestión pública es tan relevante en estos días.

2. Contextualización sobre la digitalización del Estado

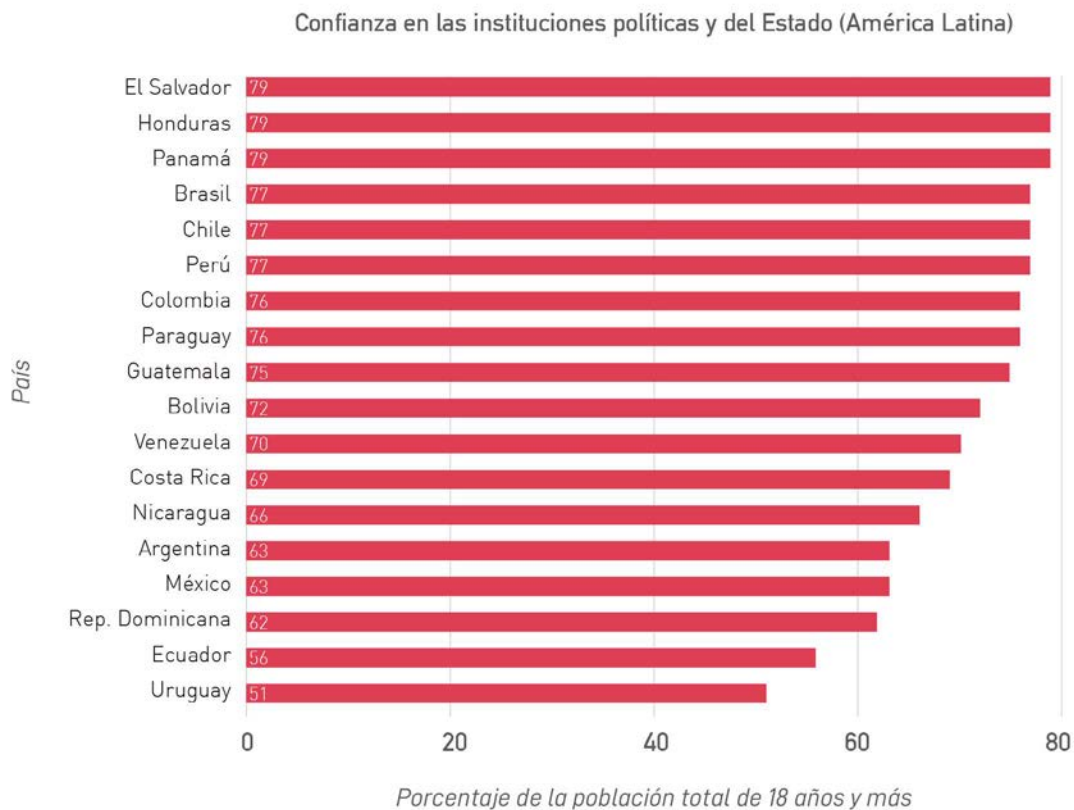
Basado en el diagnóstico de que la transformación digital de la sociedad es un fenómeno irreversible y no está restringido a las clases medias urbanas, podemos preguntar: *¿Cómo se ha llevado a cabo la transformación digital en el sector público, o, más específicamente, la digitalización de la gestión pública?*

El Estado moderno tiene un monopolio legítimo de la fuerza y una burocracia capaz de administrar sus actividades en los territorios. Tiene la prerrogativa de recaudar impuestos y regular las actividades económicas y sociales, castigando a quienes no cumplen con sus deberes básicos. Aunque algunos servicios se brindan en sociedad con el sector privado (como salud y educación), el poder para regular y recaudar impuestos es ejercido sólo por el Estado. Pero si, por un lado, el Estado se presenta muchas veces como una entidad dedicada a recaudar impuestos y ejercer violencia (claramente en el caso de las periferias urbanas en América Latina), por otro, también puede entenderse como una organización colectiva que promueve el desarrollo humano y la justicia social, ayudando a las personas a cumplir sus aspiraciones. Un indicador importante para evaluar esta percepción es el factor de confianza que los ciudadanos manifiestan ante las instituciones públicas. Desafortunadamente, la confianza en los gobiernos latinoamericanos ha disminuido en los últimos años. Un número significativo de latinoamericanos no confía en sus gobiernos nacionales: 64% según la Ode (2019) y más de la mitad no cree que sea necesario pagar impuestos: 54% (OCDE, 2019).

Según la OCDE (2019), este escenario se configura como una trampa institucional que dificulta el desarrollo de los países de esta región, ya que la caída de la confianza aumenta la informalidad y la evasión fiscal, disminuyendo los recursos disponibles para que el Estado brinde mejores servicios públicos. Además, podemos decir que también hay una trampa democrática, porque la baja confianza en las instituciones públicas puede conducir a una falta de interés en la participación social y en la democracia misma. El empeoramiento de estos indicadores en los últimos años camina en paralelo al aumento de la inclusión digital y la proliferación de servicios digitales, una oportunidad que la gestión pública puede aprovechar mejor para cambiar esta foto.



Figura 1



Fuente: Población que confía poco o nada en las instituciones políticas y del estado, como porcentaje de la población total de 18 años y más. Fuente: Cepal, 2016 / CEPALSTAT, 2017

Si, por un lado, el nivel medio de digitalización de la gestión pública en América Latina (UN Desa, 2018)¹ muestra una imagen general preocupante de la devaluación del Estado, por otro lado, presenta varias posibilidades para acelerar su cambio digital. En las próximas secciones se señalan algunos avances, se identifican los límites de las estrategias adoptadas y se ofrece una lectura sobre las oportunidades que la digitalización del Estado puede aportar al aumento de la confianza en las instituciones públicas, contribuyendo al desarrollo humano de nuestras poblaciones y a la defensa de nuestras democracias. La mejora de la eficiencia en la provisión de servicios públicos con el objetivo de reducir costos y aumentar el

1. En el índice bianual de Gobierno Digital publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en 2018, los países latinoamericanos se encuentran en una posición intermedia, aunque en la última publicación ocho países de la región han alcanzado el primer grupo de este indicador

valor percibido por los ciudadanos, así como el crecimiento de la transparencia del gobierno son elementos importantes de este cambio. Las oportunidades abiertas para la agenda de participación social en un contexto de servicios públicos receptivos y de calidad también deben ser consideradas en este proceso. La aplicación de nuevas tecnologías basadas en *blockchain* e inteligencia artificial, con la excepción de los problemas de privacidad de los ciudadanos, también ayuda a potenciar los resultados concretos de esta agenda. Finalmente, analizaremos específicamente cómo la digitalización de la gestión pública se ve afectada por las urgencias de combatir la pandemia de Covid-19 y las oportunidades para su consolidación, especialmente para la agenda posterior a la crisis.

3. Mayor eficiencia en los servicios públicos y confianza en el Estado

Al analizar el índice de Gobierno Digital publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN Desa, 2018) podemos observar de manera general cómo se encuentra la evolución de la digitalización de la gestión pública en América Latina. El E-Government Development Index (EGDI, por sus siglas en inglés) está formado por tres indicadores: el índice de servicios en línea (OSI), el índice de infraestructura de telecomunicaciones (TII) y el índice de capital humano (HCI). Para el alcance de este texto, se pone el foco exclusivamente en la evolución de la provisión de servicios en línea (Online Services Index) en el período comprendido entre 2016 y 2018. Este índice apunta a la presencia en línea de los países, considerando la oferta de servicios digitales a los ciudadanos, incluso a través de dispositivos móviles, datos abiertos de gobierno, participación digital, temas de inclusión digital, entre otros. El principal factor de mejora de la EGDI para los países latinoamericanos fue precisamente una mejora significativa en el índice de servicios en línea (OSI), que registró un crecimiento del 21% en el promedio de los países de la región. Los países con las mejores posiciones en el índice OSI son Brasil, México, Uruguay, Colombia, Chile, Perú y Argentina.

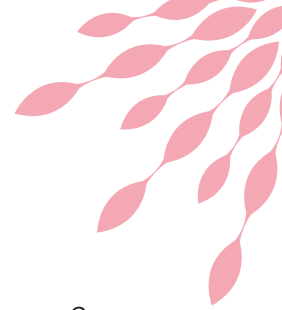


Tabla 1: Índice OSI de los países de América Latina y su crecimiento entre 2016 y 2018, ordenado por los países con mayor valor en 2018

País	OSI 2016	OSI 2018	Crecimiento entre 2016 y 2018
Brasil	0,732	0,924	26%
México	0,848	0,924	9%
Uruguay	0,775	0,889	15%
Colombia	0,790	0,882	12%
Chile	0,775	0,833	7%
Perú	0,630	0,819	30%
Argentina	0,710	0,750	6%
Ecuador	0,630	0,729	16%
Bahamas	0,428	0,701	64%
Costa Rica	0,638	0,674	6%
Barbados	0,442	0,667	51%
Panamá	0,333	0,660	98%
República Dominicana	0,507	0,660	30%
Guatemala	0,667	0,646	-3%
Trinidad y Tobago	0,529	0,639	21%
El Salvador	0,486	0,625	29%
Dominica	0,304	0,611	101%
Bolivia	0,493	0,563	14%
Paraguay	0,601	0,556	-8%
San Cristóbal y Nieves	0,283	0,535	89%
Honduras	0,312	0,514	65%
Granada	0,370	0,493	33%
Antigua y Barbuda	0,181	0,458	153%

Fuente: Consolidación propia basada en microdatos de 2018 UN E-Government Survey

En comparación con otras regiones, América Latina se encuentra en el nivel intermedio, lejos del promedio de América del Norte y Europa, relativamente similar a Asia y muy por delante de los promedios de Oceanía y África. Lo que este análisis nos dice es que, aunque América Latina tuvo un gran crecimiento promedio del índice OSI en el período de 2016 a 2018, todavía aparece en una posición mediana en relación con el mundo.

Tabla 2: Comparación del índice OS (índice de servicios en línea) e América Latina con otras regiones

Posición	Región	OSI
1	Europa	0,975
2	América del Norte	0,958
3	Asia	0,622
4	América Latina	0,611
5	Oceanía	0,393
6	África	0,363

Fuente: Consolidación propia basada en microdatos de 2018 UN E-Government Survey

En general, la mayoría de las personas se relacionan con el Estado a través de las ventanillas de servicios, sean físicos o digitales. La baja confianza en las instituciones públicas, además de estar directamente relacionada con la inestabilidad de nuestras democracias, también afecta los ingresos públicos y su capacidad para ofrecer servicios de calidad y políticas públicas que mitiguen las desigualdades en nuestras sociedades. Los estudios sobre innovación en "Tax Compliance" (Prichard, 2019) indican que los principios para un sistema de recaudación que genera confianza y fortalece al Estado para realizar las inversiones necesarias debe guiarse por los principios de justicia y equidad (cuando se diseñan para que cada sector de la sociedad contribuya proporcionalmente a su capacidad), pero también reciprocidad y transparencia ("accountability"). Por lo tanto, mejorar la relación entre las personas y el Estado, al aumentar el alcance y la calidad de los servicios públicos y datos gubernamentales, puede ser una forma de impulsar un círculo virtuoso de aumento de la confianza en las instituciones públicas de la región.



4. Impactos tangibles de la digitalización de la gestión pública en América Latina

Habría que ver cómo los avances en la digitalización de la gestión pública en los países latinoamericanos han impactado concretamente la vida de los ciudadanos. La digitalización de los servicios públicos genera ahorros para el Estado, la ciudadanía y las empresas, lo cual mejora el desarrollo económico. Las transacciones más ágiles disminuyen el tiempo que los ciudadanos y empresas dedican a este tipo de operaciones, logrando reducir costos y, además, aumentar la inclusión, permitiendo el acceso de sectores excluidos o de bajos ingresos. Sin embargo, la situación actual de América Latina todavía no es así. Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el impacto de simplificar y digitalizar los servicios públicos, un ciudadano en la región tarda más de cinco horas en realizar un procedimiento de servicio público y cerca del 50% de los trámites demandan más de una interacción para ser completados (BID, 2018)².

Una de las principales infraestructuras para la digitalización de los servicios son las identidades digitales que, además de simplificar el acceso a los servicios digitales, han desempeñado un papel en la provisión de identidad legal para grupos en una condición histórica de exclusión, que ahora tienen acceso al sistema bancario y a los programas sociales. En América Latina, Perú es un ejemplo de la implementación de este tipo de sistema, siendo reconocido como uno de los mejores de la región³. Brasil también ha implementado un sistema de identidad único para servicios digitales y actualmente se está integrando con el registro civil, que es mantenido por las administraciones regionales⁴.

La unificación del acceso y la simplificación de los procedimientos para los servicios públicos digitales es un tipo de iniciativa que generalmente brinda resultados expresivos desde el punto de vista del impacto para los ciudadanos. Podemos destacar algunas experiencias al respecto, en América Latina, como la iniciativa ChileAtiende Digital, que hasta el año 2014 ya había generado ahorros a sus ciudadanos por más de dos millones de horas y aproximadamente 14,9 millones de dólares, logrando un

2. Ver: BID, 2018. El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital | Publications. ([s.d.]). P. 35. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-fin-del-tr%C3%A1mite-eterno-Ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital.pdf>

3. Ver: <https://andina.pe/ingles/noticia/perus-electronic-id-card-recognized-as-best-in-latin-america-562683.aspx>

4. Ver: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2020/identidade-eletronica-sociedade-digital>

alto nivel de aceptación por parte de la población⁵. En Uruguay, el proceso de transformación de los servicios permitió un resultado muy impresionante, ya que en 2017 la totalidad de los servicios podrían iniciarse en línea y por lo menos un tercio de ellos podría realizarse completamente a través de internet (BID, 2018). Finalmente, México también brinda resultados interesantes de su trabajo de digitalización, ya que el 89% de los servicios podrían iniciarse en línea y tres cuartos de ellos podrían realizarse completamente en internet (BID, 2018). En estos dos casos, los ahorros generados para el Estado y para la sociedad se dedican a proteger los ingresos de los ciudadanos y permitir que el Estado invierta estos recursos en otras políticas. En el caso de México, se trata de una reducción en los costos administrativos y de oportunidad⁶ del 4.3% del PIB en 2012, al 2.7% en 2017 (BID, 2018). Esta figura incluye la economía de cada ciudadano cuando deja de viajar para tener acceso al servicio y a las horas productivas que dejan de perderse.

Para poner en marcha la digitalización pueden usarse capacidades internas, cuando hay madurez en las empresas y departamentos de tecnología pública, así como servicios prestados por el mercado. Sin embargo, los principales factores de éxito se refieren a la construcción de una buena política de capacitación de recursos humanos y a la organización de competencias en la agenda de transformación digital. Los modelos institucionales para llevar a cabo la digitalización de la gestión pública en América Latina son bastante heterogéneos. Hay países donde el liderazgo y la coordinación se llevan a cabo por más de un organismo, como México (tres entidades) y Chile (dos entidades) y otros donde el trabajo se concentra en una entidad de gobierno, como en Uruguay (BID, 2018) así como en Brasil. En prácticamente todos los casos, fue necesario construir una agenda transversal de digitalización para que el impulso pudiera ocurrir de manera coherente. Pero, incluso en los casos en los que existe una agenda consistente, cuando el liderazgo del proceso se comparte con dos o más entidades, existe una gran duplicación de esfuerzos. Así ocurrió en México, en donde hay diferentes catálogos de servicios públicos: el catálogo nacional administrado por la Coordinación de la Estrategia Digital (CEDN) y la Unidad de Gobierno Digital (UGD), y el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), gestionado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) (BID, 2018). Según los expertos internacionales, el principal factor de éxito para un proceso eficiente de transformación y simplificación

5. Ver: OECD. (2019). OECD Public Governance Reviews Open Government in Argentina. OECD Publishing. Pag. 289

6. El costo de oportunidad de los servicios digitales se refiere al tiempo que pasan los ciudadanos y la administración pública en espera de la provisión de los servicios públicos.



digital es el empoderamiento institucional de las entidades responsables de la coordinación, con competencias claras y poder suficiente para que sus dictámenes sean seguidos por toda la administración, como ocurrió en México y Uruguay (BID, 2018).

5. La agenda de participación ante la digitalización de la gestión pública

Hace años que la agenda de participación social enfrenta los desafíos de involucrar a las personas en la construcción de políticas públicas, pero la complejidad del Estado y la necesidad de grandes inversiones de tiempo terminan concentrando las oportunidades de participación en grupos de activistas que tienen la disposición y otros recursos para participar (FILHO, 2017). El advenimiento de las tecnologías de la información y la comunicación aumentó la expectativa de que la hiperconectividad y las metodologías ágiles y sin complicaciones para la participación podrían avanzar en estos desafíos y superar el "tradeoff" tradicional de los costos de participación que tradicionalmente excluyen a los ciudadanos comunes del proceso. La penetración de teléfonos inteligentes en América Latina ya se estima en alrededor del 70% y podría alcanzar el 80% en 2025⁷. A pesar de las experiencias positivas a este respecto, como peticiones digitales, consultas públicas colaborativas (O'Maley, 2015) y otras iniciativas similares, la prevalencia de entornos de medios sociales gestionados por grandes conglomerados tecnológicos plantea otro tipo de preocupación. Considerando la alta adhesión de los latinoamericanos a los medios sociales⁸, ya son raros los gobiernos que no utilizan estos canales como punto de contacto preferido con la ciudadanía. Si bien es cierto que este canal lleva la comunicación gubernamental y la prestación de servicios a los ciudadanos comunes, también es verdad que profundiza la dependencia del Estado en entornos manejados por reglas de audiencia oscuras y cuya proliferación de robots socava la posibilidad de un debate productivo. Frente a este nuevo desafío, la pregunta es: ¿cómo el Estado se organiza para estar presente en estos espacios manteniendo al mismo tiempo alternativas abiertas independientes de los medios sociales, con los mismos parámetros de calidad y agilidad para la prestación de servicios públicos?

7. Para más datos puede verse: <https://www.statista.com/statistics/218531/latin-american-smartphone-penetration-since-2008/>

8. Chile 79%, Uruguay 78%, Argentina 76%, Perú 73%, Costa Rica 73%, Colombia 69%, Ecuador 69%, México 69%, Cuba 68%, Brasil 66%, Bolivia 65%, El Salvador 59%, Panamá 56%, Paraguay 56%. Para obtener información completa: <https://www.statista.com/statistics/454805/latam-social-media-reach-country>

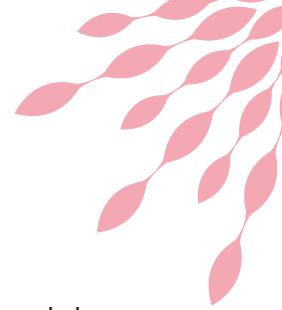
Una de estas apuestas ha sido la unificación de los canales de acceso a los servicios públicos en portales que pueden reunir en el mismo sitio los servicios ofrecidos por los gobiernos nacionales y las administraciones locales. Estos portales tienen mecanismos avanzados para evaluar la calidad de los servicios por parte de los usuarios, lo que permite monitorear los impactos de la digitalización de servicios en la mejora de la vida de la ciudadanía.

En la región latinoamericana, Chile ha recurrido a la participación para elegir los servicios más prioritarios a digitalizar. En el portal ChileAtiende los ciudadanos pueden indicar los servicios más prioritarios para ser transformados 100% digitalmente, acelerando su entrada en el plan de transformación. En las primeras tres semanas desde su lanzamiento en septiembre de 2013 se recibieron más de 20 mil respuestas, colocando a los organismos públicos bajo escrutinio público (BID, 2018). También está el caso de México, que ilustra cómo es posible involucrar a la ciudadanía en la mejora continua de los servicios públicos. En cada servicio utilizado, se incluyó un mecanismo que permite evaluar el servicio de acuerdo con tres opciones de imagen (cara feliz, indiferente o triste). Con esto, el organismo coordinador del proceso de digitalización puede detectar más fácilmente qué ofertas están por debajo del nivel de calidad esperado por el ciudadano (BID, 2018).

Aunque la posibilidad de mejorar los servicios públicos basados en la experiencia de los propios ciudadanos es fundamental para aumentar la percepción de la reciprocidad del Estado hacia la sociedad (que, como hemos visto, es un componente importante de confianza en las instituciones públicas), se puede argumentar que no es suficiente. Un Estado que toma decisiones centralizadas, incluso si se basa en datos generados por sus ciudadanos, sigue siendo un estado con poca participación. Para avanzar en la agenda de participación digital, será necesario hacer uso de otras posibilidades de construcción colaborativa de políticas públicas con la sociedad. Parte de la respuesta es abrir datos gubernamentales en tiempo real (API)⁹ para que tanto el sector privado como la sociedad civil organizada puedan trabajar en el desarrollo de otras modalidades para la provisión de servicios públicos digitales, basados en sus propias especificidades y agendas.

Un otro ejemplo es la promoción de laboratorios de innovación públicos y abiertos donde los ciudadanos puedan colaborar con los servidores públicos en la simplificación y digitalización de los servicios, como ya ocurre en Chile, Uruguay y Brasil. En

9. Las API son puntos de acceso a los sistemas gubernamentales que se pueden utilizar para obtener datos o realizar transacciones específicas.



el caso uruguayo, la experiencia del Laboratorio de Innovación Social Pública, iniciado en 2015 involucró a 83 ciudadanos en dos días de trabajo junto a funcionarios públicos de al menos ocho ministerios responsables de 35 servicios (BID, 2018). En el caso brasileño, desde 2016 el Gobierno Federal ha mantenido un laboratorio de innovación que recibe demandas de toda la administración pública, ya que ha contribuido a la digitalización de algunos servicios públicos en colaboración con sus usuarios, como es el caso del servicio de programación de citas del sistema de salud pública del país (Ferrarezi, 2018). Además, la opción de utilizar software de código abierto también aumenta la transparencia de las infraestructuras digitales del Estado, lo que permite a la sociedad organizarse para contribuir con su construcción (Germani, 2016).

6. El uso de *blockchain* en la digitalización del sector público

Una de las tecnologías que en los últimos años ha conmovido a los laboratorios de innovación y que el sector público ya está utilizando es el *blockchain*¹⁰. Esta tecnología ganó notoriedad debido a su aplicación en la infraestructura de *Bitcoin*, la moneda virtual más importante de la actualidad. El *blockchain* es una técnica que permite la creación de infraestructuras descentralizadas para realizar transacciones confiables. Su característica principal es utilizar la criptografía para que una red de actores pueda manipular los registros de cualquier tipo de transacción sin tener que depender de una autoridad central. Como el código fuente es de libre acceso y todos en la red tienen una copia de los registros, se detecta inmediatamente cualquier manipulación incorrecta.

Lo más revolucionario de *blockchain* es que abrió la posibilidad a que por primera vez sea posible transar con confianza sin intermediarios. Algo completamente diferente del sistema bancario, por ejemplo, en el que para hacer una transferencia financiera entre varias cuentas bancarias, el registro de las transacciones se almacena en un sistema centralizado y la responsabilidad de garantizar la confianza de las transacciones recae en el banco. Una vez que se completa la transacción, ninguno de los actores involucrados puede borrarla o alterarla. En este modelo, el único garante de la veracidad de las transacciones es el banco y solo una invasión del sistema central de este podría alterar el registro, requiriendo que los sistemas estén permanente-

10. También conocido por su traducción al castellano: cadena de bloques

mente protegidos por varias medidas de seguridad cibernética. El carácter disruptivo del *blockchain* se debe a que permiten romper el "tradeoff" entre los sistemas de intercambio abiertos (y por lo tanto, poco confiables) versus los sistemas cerrados que solo tienen un garante de confianza en la transacción.

A partir del conocimiento básico del funcionamiento de *blockchain*, se hacen más evidentes las áreas donde se puede adoptar, principalmente en contextos donde es ineficiente o arriesgado confiar en un solo punto para almacenar ciertas transacciones. Ejemplos de este tipo son los movimientos de datos de identidad de los ciudadanos, como registros, certificados de matrimonio y defunción, así como registros de propiedad y vehículos. En el modelo tradicional, toda la información se almacena de manera centralizada, generalmente por alguna agencia estatal y se protege mediante control de acceso. A pesar de las medidas de protección, el hecho de que este modelo se base en un solo punto de falla, lo hace propenso a la mala administración o corrupción por parte de agentes que han logrado eludir el control. Con el uso del *blockchain*, la secuencia de transacciones que modificó los datos de un ciudadano o vehículo, por ejemplo, sería transparente e inmutable, evitando que cualquier agente manipule un movimiento pasado y garantizando el registro de cualquier transacción futura.

Entre las oportunidades para usar *blockchain* en América Latina se encuentran la simplificación de los sistemas bancarios (que históricamente son costosos para una gran parte de la población), los sistemas de control de activos (como la propiedad de tierra y viviendas, por ejemplo) que son muy burocráticos y están sujetos a fraude y finalmente los sistemas de votación y transparencia gubernamental. En esta región, los usos siguen siendo muy incipientes. En 2018, la Comisión Nacional de Energía (CNE) de Chile lanzó un proyecto para publicar datos del sector energético en *blockchain*, buscando aumentar la confianza de los inversores y la transparencia para la ciudadanía. En 2019, Argentina creó la Blockchain Federal Argentina (BFA)¹¹, cuyo objetivo es integrar a las agencias públicas en una red nacional de *blockchain* para realizar compras públicas y emitir títulos académicos.

Algunos otros países de esa región ya están comenzando un proceso para regular el uso de esta tecnología en el sector financiero (México y Uruguay por ejemplo). Pero además de escapar un poco del alcance de esta discusión, aún es demasiado pronto para notar algún impacto relevante. Fuera de la región, Ghana se ha convertido en un ejemplo práctico de cómo el *blockchain* se utiliza para ofrecer servicios públicos mejores y más seguros a los ciudadanos. En este caso, se ha aplicado para registrar

11. Para más información acceda: <https://bfa.ar/>

las transacciones de compra y venta de tierras, reduciendo drásticamente el tiempo de espera para el servicio, los costos para el gobierno y la sociedad, al igual que los casos de fraude¹².

Pero la aplicación del blockchain por el sector público también tiene algunos límites. El uso de esta tecnología presupone un cambio de una administración pública basada en la intermediación, a una fundamentada en la red. Para eso, será inevitable renunciar a prerrogativas que históricamente pertenecieron al Estado, como ser la única esfera responsable de garantizar la autenticidad de la información. Los contratos de compra y venta, los registros de identidad y otros tipos de transacciones pueden verificarse públicamente sin la necesidad de utilizar ninguna infraestructura estatal. Por esa razón, si hubiera alguna controversia, el Estado ayudaría a alcanzar un acuerdo, especialmente a través del poder judicial. La diferencia estaría en que no hubo participación del Estado en ningún momento del proceso de llevar a cabo y monitorear la transacción. Estos cambios implican voluntad política y reajustes en el sistema legal, que a menudo son cuestiones complejas y basadas en prácticas culturales seculares. Además, la introducción de una nueva tecnología, principalmente de naturaleza disruptiva, requiere un largo proceso de capacitación tanto de los servidores públicos en la operación e inspección de los nuevos modelos, como del sector privado y la sociedad civil para participar en la construcción de políticas públicas que tendrán como base esta nueva tecnología.

7. La Inteligencia Artificial y su uso en el sector público

Un segundo conjunto de tecnologías que ha sido objeto de intenso debate y experimentación en el contexto del sector público son aquellas basadas en la inteligencia artificial (IA), un concepto bastante antiguo. Fue creado en la década de 1950, pero, recientemente, con la mejora de las técnicas y las infraestructuras digitales más baratas, comenzó a aplicarse en una gran cantidad de áreas que van desde las finanzas, pasando por las actividades comerciales como gestión y ventas, hasta las operaciones del sector público.

En una dimensión más técnica de la inteligencia artificial, podemos decir que se describe como un sistema informático que tiene la capacidad de cambiar y evolucionar sus propias reglas. Es decir, son "sistemas que demuestran un comportamiento

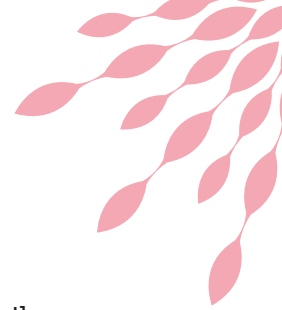
12. Para obtener más información, ver el sitio web de Landtech Ganesa BenBen: <http://www.benben.com/gh/>

inteligente mediante el análisis de su entorno y la realización de acciones, con cierto grado de autonomía, para lograr objetivos específicos” (Berryhill, 2019, p. 12). Más de 50 países en el mundo ya los tienen, o están discutiendo una estrategia nacional para el uso de sistemas de Inteligencia Artificial. Una de las principales intenciones de aplicación en el sector público busca “redefinir las formas en que se diseñan e implementan las políticas y brindan servicios a la población” (Berryhill, 2019, p. 72). Las oportunidades para usar la Inteligencia Artificial en América Latina son diversas. En Argentina, para citar un caso, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires recolecta datos de un conjunto de sensores para monitorear las larvas del mosquito *Aedes Aegypti*¹³. El proceso implicó una enorme cantidad de trabajo por parte de las personas responsables de analizar y etiquetar las imágenes. Con la aplicación de IA, este trabajo ahora se realiza automáticamente, lo que permite a la Ciudad no solo aumentar la cantidad de sensores, sino también intervenir más rápidamente en las regiones de riesgo (Integración & Comercio, 2018).

En el área de la educación, las innovaciones con el uso de IA se guían por el concepto de aprendizaje adaptativo que, a través de la recopilación de datos relacionados con el proceso de aprendizaje, permite la detección de las necesidades de cada estudiante y ofrece contenido personalizado. En Brasil, la plataforma de aprendizaje adaptativo Geekie, usada en educación primaria, fue reconocida por el Ministerio de Educación y contó con la participación de 5,000 escuelas y 5 millones de usuarios en 2018. Esto significó un aumento del 30% en las calificaciones de los estudiantes que la han utilizado (Integración & Comercio, 2018). Este tipo de tecnología aplicada en las políticas públicas de educación permitiría aumentar la calidad de la educación en las regiones menos favorecidas, reduciendo las diferencias regionales.

Por otro lado, se ha demostrado que el uso de asistentes virtuales (“chatbots”) basados en IA para las relaciones con los usuarios es una tendencia y tiene un impacto positivo en la satisfacción. La gran ventaja de esta tecnología es que, a diferencia de los *call centers* automáticos tradicionales, pueden evolucionar su base de conocimiento a través de la interacción con los propios ciudadanos, brindando un servicio cada vez más satisfactorio, incluso para temas complejos. Un ejemplo representativo de esto es la iniciativa “Dr. Wilson”, un asistente virtual basado en IA diseñado para ayudar a las personas en situaciones de emergencia. Se trata de una iniciativa privada que utiliza asistencia virtual para contribuir a la solución de un problema

13. Controlar el nacimiento del mosquito ayuda a prevenir la propagación del dengue. La detección anticipada de la presencia de huevos o larvas de mosquito permite extinguirlos antes del nacimiento



de salud pública muy grave, como la reciente epidemia de Covid-19. En Brasil, con un equipo integrado por 22 personas, el asistente ya realizó casi 1,5 millones de interacciones, tan sólo sobre el tema del nuevo coronavirus¹⁴. Este y otros ejemplos de este tipo son fundamentales para ilustrar los potenciales del uso de la Inteligencia Artificial en este tipo de aplicación por parte del sector público y como el resultado puede ser beneficioso para la sociedad.

Sin embargo, el uso de IA por parte del sector público conlleva una serie de riesgos nuevos. Además del riesgo de privacidad, también existe la preocupación por que las decisiones o recomendaciones hechas por los sistemas de IA se basen en el sesgo de datos o la discriminación algorítmica, que ignoran los diversos componentes de la diversidad humana, como el género, la edad, la raza, el grupo étnico, habilidades físicas, cultura, religión y creencias (Integración & Comercio, 2018). Estos efectos ocurren cuando los equipos que crean las soluciones y los datos que se utilizan en el entrenamiento de los sistemas no son suficientemente diversos, lo que lleva a la exclusión de otros puntos de vista. La situación actual en el campo de la investigación y el trabajo relacionado con la IA es bastante problemática en estos términos, principalmente porque refleja la falta de diversidad en la industria de la tecnología. El efecto práctico de aplicar en el sector público un tipo de IA construido en contextos de bajo reconocimiento de la diferencia es profundizar la discriminación y la exclusión en el acceso a las políticas y servicios públicos. Por eso que es muy importante que la sociedad civil pueda monitorear de cerca todos estos temas éticos, tanto para incluirlos en la formulación de planes estratégicos de IA como en la tarea de investigar de manera independiente los contextos de construcción de las tecnologías basadas en IA que serán aplicadas en el sector público.

8. Riesgos de privacidad y estándares para la aplicación de tecnologías

Independientemente de la tecnología utilizada, a medida que los sistemas aprenden de la provisión de grandes cantidades de datos, existen riesgos de violar la privacidad de la ciudadanía. El primer riesgo se debe a la baja capacidad de las administraciones públicas para poder proteger la masa de datos personales del acceso no autorizado debido a la complejidad de administrar los diferentes roles. Para eso,

to de nuevos vectores de la enfermedad.

14. Ver: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/04/12/ia-brasileira-que-salvou-pessoas-em-ciclone-agora-atua-na-epidemia-de-covid.htm>

es esencial utilizar soluciones tecnológicas que puedan simplificar la gestión y al mismo tiempo garantizar la fiabilidad y seguridad de los datos. Si bien países como Estonia ya usan sistemas como el X-Road¹⁵ para esto, incluyendo la disponibilidad de su código abierto para otros, el uso de este tipo de tecnología en América Latina aún no es una realidad.

El segundo se debe a la falta de previsión en los sistemas para los usuarios de la posibilidad de autorizar el uso de sus informaciones personales. Debido a las leyes nacionales de protección de datos, se ha fortalecido la tesis de que el ciudadano debe tener pleno conocimiento de los organismos que usan sus datos y en qué momentos e, incluso, puede revocar la autorización de acceso. La implementación de plataformas de consentimiento ciudadano en el uso de datos es un hito en la gestión pública, ya que este tipo de autorización, que siempre ha sido tácita, ahora está siendo monitoreada. Un ejemplo de este riesgo se encuentra en los sistemas de reconocimiento facial para la seguridad pública que ya están comenzando a adoptarse en algunos lugares de América Latina, y que ya están en funcionamiento en Argentina, Brasil y Paraguay¹⁶. Con estos sistemas, las autoridades pueden rastrear el movimiento de cualquier ciudadano sin que él sea consciente del uso que se está haciendo con estos datos, lo que constituye una violación grave de la privacidad. Antes de la era de los datos masivos ("*big data*") y de la Inteligencia Artificial, este problema tenía efectos mucho más limitados, pero hoy en día se convierte en un requisito mínimo para que la digitalización de la gestión pública permanezca mínimamente alineada con los principios democráticos. Desde hace un par de años, en Europa, el proyecto Decode¹⁷ está construyendo una red de colaboración para desarrollar tecnologías destinadas a que la ciudadanía pueda controlar el uso de sus datos. Esta podría ser una buena inspiración para América Latina, ya que esta región, aunque algunos países han tenido leyes de protección de datos relativamente avanzadas durante algunos años (como Colombia y México), este tema de la plataforma de consentimiento ciudadano sigue siendo una agenda que se desarrollará en el futuro.

15. Este tipo de solución, comúnmente llamada barrera de interoperabilidad, tiene en la experiencia de X Road de Estonia, uno de sus ejemplos más completos.

16. Este manifiesto menciona proyectos de reconocimiento facial ya implementados en Argentina, Brasil y Paraguay: <https://www.derechosdigitales.org/14207/la-sociedad-exige-explicaciones-sobre-la-implementacion-de-sistemas-de-reconocimiento-facial-en-america-latina/>

17. Para obtener más información sobre el proyecto Decode: <https://decodeproject.eu/what-decode>

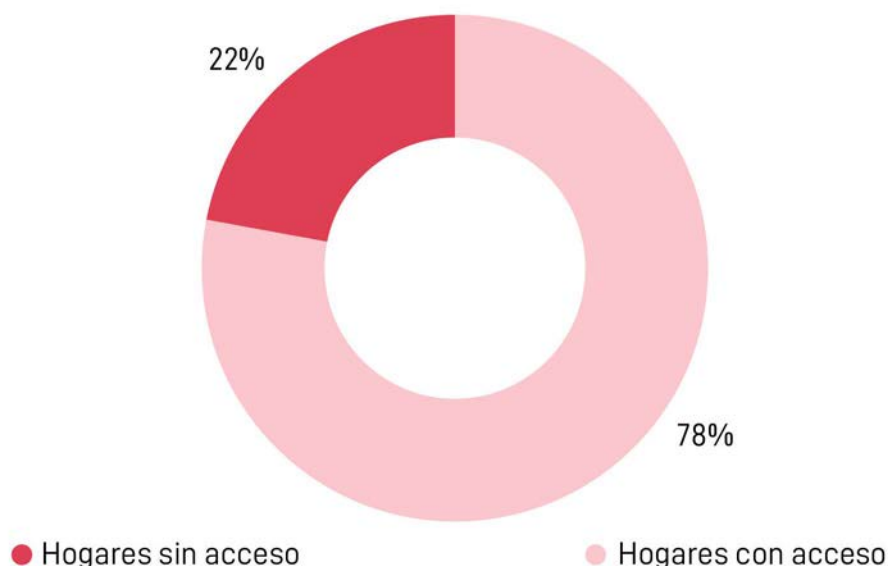
9. Servicios digitales en respuesta a la pandemia de Covid-19

Durante la elaboración de este trabajo, el planeta está experimentando la mayor pandemia de los últimos 100 años y la primera después de la aparición de las TIC y la Internet. La pandemia de Covid-19 requirió que los Estados se organizaran rápidamente para responder a los desafíos de salud, incluida la inversión en pruebas virales, camas de hospital y medidas de cuarentena y aislamiento. Paralelo a esto, también hay una discusión global sobre la importancia de las tecnologías digitales para proporcionar respuestas rápidas que mitiguen los efectos del aislamiento en la economía y en el acceso a los derechos básicos a través de los servicios públicos. De hecho, una gran parte de las respuestas del Estado a la pandemia ya se basan en servicios digitales, como el acceso a la ayuda financiera de emergencia, información sobre atención y procedimientos en caso de infección, así como en el monitoreo de aglomeraciones en países que ya están relajando las políticas de cierre. La capacidad del Estado para responder rápidamente con servicios digitales que son efectivos en medio de esta tremenda crisis de salud pública está influenciada por dos tipos de factores. El primer tipo son aquellos relacionados con la presencia de infraestructura y prácticas resilientes en la sociedad; mientras que el segundo se refiere a aquellos que son más internos a la administración pública y que dependen del nivel de digitalización de la gestión pública en cada país.

Con respecto a los factores del primer grupo podemos decir que el tamaño de la brecha digital en los países afecta directamente cuántos serán excluidos de las acciones de emergencia. Según el Observatorio CAF del Ecosistema Digital, el porcentaje estimado de penetración de internet en los hogares latinoamericanos es en promedio del 78% para 2020 (Agudelo, 2020). Esta cifra excluye al menos al 22% de los hogares, especialmente en las zonas rurales, que tienden a ser más vulnerables debido a la falta de acceso a servicios de emergencia e información de atención.

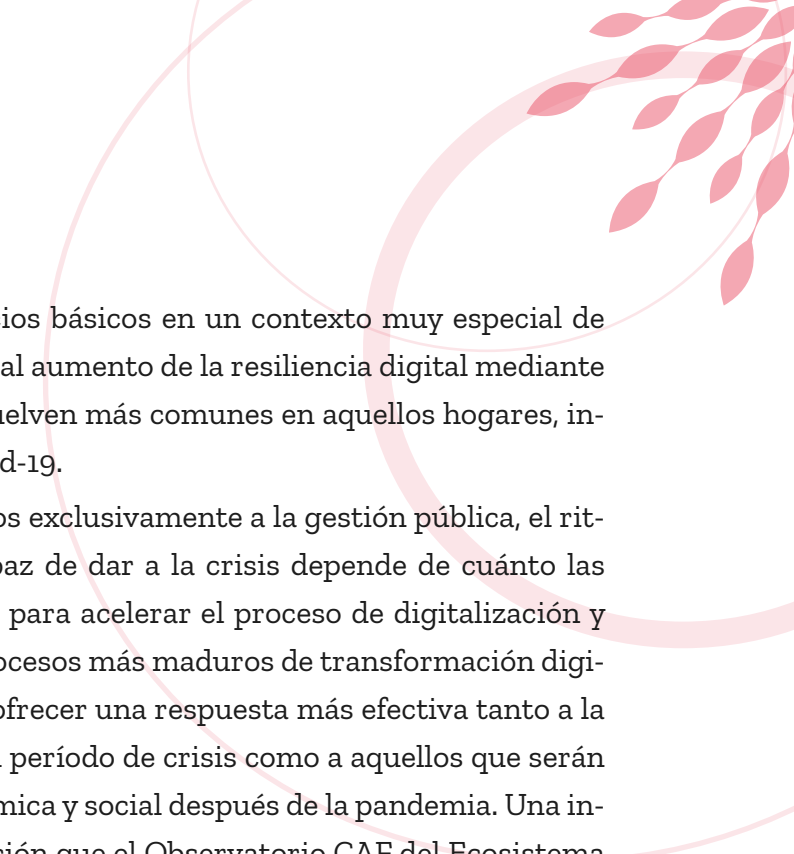
Figura 2:

Penetración de internet en los hogares latinoamericanos. Fuente: Agudelo, M. (2020)



Si consideramos que gran parte del acceso a internet en los hogares, incluso teniendo en cuenta los grandes centros urbanos, se da a través de conexiones móviles con un uso limitado de datos, puede verificarse que el acceso con parámetros mínimos de calidad (para el teletrabajo, por ejemplo) tiende a ser aún más pequeño. Además de las preocupaciones sobre la brecha digital, los investigadores del Observatorio CAF del Ecosistema Digital, traen el concepto de resiliencia digital que indica la capacidad de cada hogar para virtualizar actividades físicas durante el período de aislamiento. El índice de resiliencia digital de los hogares está formado por la combinación de indicadores que reflejan la intensidad del uso de diversas aplicaciones en las áreas de salud, educación, *fintechs* (tecnología financiera) y comercio electrónico. Como la mayoría del acceso a Internet en América Latina se concentra en aplicaciones de redes sociales (la penetración de Facebook es del 66% en el promedio regional), este índice tiende a tener un promedio bajo para la región (alrededor de 30 puntos, muy por debajo del promedio de la Oede, que es de 53 puntos), y del de algunos países como Chile (41 puntos) y Brasil (40 puntos).

Es esencial considerar los parámetros de la brecha y resiliencia digital de los hogares, porque incluso si el Estado pone a disposición nuevos servicios públicos, se topará con la capacidad de la sociedad para absorberlos, limitando así el impacto deseado. Por otro lado, con la aplicación de políticas de comunicación efectivas y de acceso



ampliado, la necesidad de estos servicios básicos en un contexto muy especial de una pandemia global puede contribuir al aumento de la resiliencia digital mediante la incorporación de prácticas que se vuelven más comunes en aquellos hogares, incluso en el contexto posterior a la Covid-19.

Dentro del grupo de factores vinculados exclusivamente a la gestión pública, el ritmo de respuesta que cada país es capaz de dar a la crisis depende de cuánto las administraciones ya estén preparadas para acelerar el proceso de digitalización y entrega de servicios. Los países con procesos más maduros de transformación digital de los servicios públicos tienden a ofrecer una respuesta más efectiva tanto a la provisión de servicios útiles durante el período de crisis como a aquellos que serán necesarios para la recuperación económica y social después de la pandemia. Una indicación de esto puede ser la comparación que el Observatorio CAF del Ecosistema Digital hace del índice de Resiliencia del Estado¹⁸, con el número de pruebas para Covid-19 por cada 100 mil habitantes, encontrando una correlación positiva en los países latinoamericanos.

Otro factor importante en la respuesta del Estado en términos de servicios digitales se refiere a la capacidad de la gestión para aprovechar las soluciones reutilizables que otras administraciones han dispuesto. Según investigadores de la Harvard Kennedy School¹⁹, el intercambio en el contexto de los servicios públicos digitales, de códigos y datos entre gobiernos, puede aumentar la velocidad de respuesta a la crisis, ya que los gobiernos no necesitan centrarse en el desarrollo técnico de nuevos servicios, sino en la experiencia del usuario y en la implementación a escala. De todos modos, este diagnóstico aparece como una interesante agenda de investigación para el contexto de Covid-19, con cuestiones de cómo la colaboración abierta en soluciones digitales²⁰ puede contribuir a la gestión pública en situaciones de crisis.

18. El índice de resiliencia del Estado combina el índice de Gobierno Electrónico con indicadores de agilidad en los servicios de aduanas en el país, lo que indica la presencia de una infraestructura preparada para enfrentar los desafíos de la pandemia.

19. Covid-19: Key takeaways for digital teams. (2020, abril 22). https://apolitical.co/en/solution_article/covid-19-key-takeaways-for-digital-teams

20. Durante la pandemia, el centro de investigación TheGovLab de la NYU lanzó un llamado global para mapear las iniciativas digitales utilizadas por los gobiernos locales y nacionales para combatir la pandemia de Covid 19. A partir del 24 de abril de 2020, ya tenía más de 200 iniciativas mapeadas de todos los continentes. Más referencias: <https://cities-today.com/the-govlab-launches-coronavirus-re-source-database/>

10. Conclusiones

El objetivo de este texto es arrojar luz sobre algunos desafíos en el proceso de digitalización de la gestión pública con un enfoque en la oferta de servicios digitales a la ciudadanía, destacando los principales impactos en la relación Estado-Sociedad. Demostramos cómo la crisis de confianza en las instituciones públicas afecta especialmente la América Latina y concluimos que la prestación de servicios digitales de calidad puede contribuir a revertir esta situación. También se presentó un análisis sobre algunos impactos tangibles que la digitalización de la gestión pública puede traer a la vida de los ciudadanos latinoamericanos, como los ahorros tanto para el Estado como para la sociedad, además de mejorar la inclusión de las políticas públicas.

De esta manera, concluimos que la mejora de las iniciativas de participación digital, profundizando la colaboración de la sociedad con el Estado a través del desempeño activo del sector privado y la sociedad civil en la construcción de servicios públicos, presentase como un camino que busca superar las limitaciones de una participación focalizada en la evaluación de servicios. La alta satisfacción con los servicios públicos, la transparencia radical a través de los datos del gobierno abiertos en tiempo real y las iniciativas permanentes para fomentar la colaboración entre los servidores públicos y los ciudadanos permitirán acercar la gestión pública a los fenómenos de innovación política en la región que se oponen a un Estado históricamente orientado a servir solamente una pequeña porción de la población.

La experimentación en torno de las iniciativas basadas en tecnologías innovadoras como el *blockchain* y la Inteligencia Artificial, abren una vía prometedora de posibilidades que puede abordar directamente algunos problemas históricos de las políticas públicas en América Latina, promoviendo una transformación especialmente en las áreas de la salud, educación y atención al ciudadano.

El texto mostró, además, que está en marcha un cambio disruptivo en el paradigma de cómo manejar la privacidad de los ciudadanos, impulsado por los riesgos de los *big data* y la Inteligencia Artificial y que deben estar regulados por las leyes nacionales de protección de datos y soportados en plataformas tecnológicas específicas, para las cuales la América Latina todavía tiene un largo camino por recorrer. Finalmente, se enumeraron los principales factores que influyen en la capacidad de respuesta de los Estados en términos de servicios digitales destinados a mitigar los efectos de las crisis generadas por la pandemia de Covid-19, proponiendo





un tema de investigación que puede ayudar a diagnosticar la forma en que se están aprovechando las oportunidades para el desarrollo de la agenda de colaboración abierta con el Estado en este difícil contexto.

Referencias bibliográficas

- Agudelo, M. ([sd]), 2020. TÍTULO: El estado de la digitalización en América Latina ante la pandemia de COVID-19 EDITOR: CAF. 40
- Berryhill, J. et al, 2019. Hello, World: Artificial intelligence and its use in the public sector. <https://doi.org/10.1787/726fd39d-en> - página 12
- BID, 2018. El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital | Publications. ([s.d.]). Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-fin-del-tr%C3%A1mite-eterno-Ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital.pdf>
- CEPAL (2016), División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, en base a tabulaciones especiales de las encuestas de opinión realizadas por la Corporación Latinobarómetro en los respectivos países. Disponible en: https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/SisGen_MuestraFicha_puntual.asp?id_aplicacion=1&id_estudio=1&indicador=995&idioma=e - Acceso: 18/05/2020
- CEPALSTAT, 2017. "Regional panorama of Latin America and The Caribbean: Selected indicators"
- European Investment Bank, 2017. Banking in sub-Saharan Africa—Interim Report on Digital Financial Inclusion. ([s.d.]). Disponible en: <https://www.eib.org/en/publications/economic-report-banking-in-saharan-africa-interim-report-on-digital-financial-inclusion>
- Ferrarezi, 2018. Experimentação e novas possibilidades em governo: aprendizados de um laboratório de inovação / Elisabete Ferrarezi, Joselene Lemos, Isabella Brandalise. – Brasília: Enap.
- Filho, H. C. P. P., & Martins, R. A. P. 2017. Governança digital como vetor para uma nova geração de tecnologias de participação social no Brasil | Digital governance as a vector for a new generation of social participation technologies in Brazil. Liinc em Revista, 13(1), Article 1. <https://doi.org/10.18617/liinc.v13i1.3895>
- García Arabéhéty, P., Gutiérrez, C., Demichelis, F., & Keller, L. (2017). El caso de Tigo Money y el Proyecto Última Milla en Paraguay: Una estrategia colaborativa para la inclusión financiera.



- GERMANI, Leonardo, 2016. Desafios para o desenvolvimento de serviços digitais pelo governo federal brasileiro. São Paulo, 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contábeis e Atuariais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
- Integración & Comercio: Año 22: No. 44: Julio, 2018: Algoritmolandia: Inteligencia artificial para una integración predictiva e inclusiva de América Latina | Publications. ([s.d.]). Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Revista-Integraci%C3%B3n--Comercio-A%C3%B1o-22-No-44-Julio-2018-Algoritmolandia-inteligencia-artificial-para-una-integraci%C3%B3n-predictiva-e-inclusiva-de-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- OCDE, 2019. Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición | es | OCDE | OECD. ([s.d.]), Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/perspectivas-economicas-de-america-latina-20725183.htm>
- O'MALEY, Daniel Patrick, 2015. Networking democracy: Brazilian internet freedom activism and the influence of participatory democracy. Nashville, TN, 2015. Tese (Doutorado em Antropologia) Vanderbilt University. Abstract disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2757853>
- PRICHARD, Wilson et al, 2019. Innovations in Tax Compliance: Conceptual Framework. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-9032>
- UN DESA, 2018. UN E-Government Survey | Multimedia Library—United Nations Department of Economic and Social Affairs. ([s.d.]), Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/publications/2018-un-e-government-survey.html>

DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: AVANCES, LÍMITES Y POSIBILIDADES

RICARDO POPPI

UN PROYECTO DE:



CON APOYO DE:



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international